O PROGRAMA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DE ALAGOAS (PAPL)

Avaliação da implementação de ações nos arranjos delta do São Francisco e caminhos do São Francisco (2013 -2016)

Cleidijane Siqueira Santos

Editora Poisson

Cleidijane Siqueira Santos

O programa de arranjos produtivos locais de Alagoas (PAPL):

Avaliação da implementação de ações nos arranjos delta do São Francisco e caminhos do São Francisco (2013 -2016)

1ª Edição

Belo Horizonte

Editora Poisson

2023

Editor Chefe: Dr. Darly Fernando Andrade

Conselho Editorial

Dr. Antônio Artur de Souza – Universidade Federal de Minas Gerais
Ms. Davilson Eduardo Andrade
Dra. Elizângela de Jesus Oliveira – Universidade Federal do Amazonas
Msc. Fabiane dos Santos
Dr. José Eduardo Ferreira Lopes – Universidade Federal de Uberlândia
Dr. Otaviano Francisco Neves – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Dr. Luiz Cláudio de Lima – Universidade FUMEC
Dr. Nelson Ferreira Filho – Faculdades Kennedy
Ms. Valdiney Alves de Oliveira – Universidade Federal de Uberlândia

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S237 SANTOS, Cleidijane Siqueira

O programa de arranjos produtivos locais de Alagoas (PAPL): Avaliação da implementação de ações nos arranjos delta do São Francisco e caminhos do São Francisco (2013 -2016)/ Cleidijane Siqueira Santos
Belo Horizonte – MG: Editora Poisson,2023

Formato: PDF
ISBN: 978-65-5866-303-4
DOI: 10.36229/978-65-5866-303-4
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia

1.Ciências Sociais 2. Sociedade 3. Ciências Econômicas I. SANTOS, Cleidijane Siqueira II.Título

CDD-300

Sônia Márcia Soares de Moura – CRB 6/1896

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

O conteúdo deste livro está licenciado sob a Licença de Atribuição Creative Commons 4.0.
Com ela é permitido compartilhar o livro, devendo ser dado o devido crédito, não podendo ser utilizado para fins comerciais e nem ser alterada.

www.poisson.com.br
contato@poisson.com.br

Dedico aos meus pais, Severino José dos Santos e Antônia Siqueira dos Santos, que são fontes inesgotáveis de inspiração, carinho, amor, apoio e dedicação, sem os quais jamais teria chegado até aqui. Dedico também as minhas irmãs, Cleidimares Siqueira dos Santos e Cleidione Siqueira dos Santos, fontes de apoio e carinho.

Prefácio

Recebi com muita honra e gratidão o convite da professora Cleidijane Siqueira Santos para escrever o Prefácio do seu livro intitulado "O PROGRAMA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DE ALAGOAS (PAPL): AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES NOS ARRANJOS DELTA DO SÃO FRANCISCO E CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO (2013 - 2016)". A professora Cleidijane é graduada em Economia, com ênfase em Economia Rural, tendo sido minha aluna de graduação na Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE. Após a conclusão da sua graduação, a professora Cleidijane prosseguiu com seus estudos em nível de Pós - Graduação, tendo obtido o título de mestre em Administração e Desenvolvimento Rural, pelo Programa de Pós -Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural, PADR, da UFRPE, em 2009, hoje programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento, PAD. Tive a honra de participar da sua banca de mestrado.

A professora Cleidijane sempre foi uma aluna com qualidades ímpares e que sempre foi comprometida, dedicada com as atividades da academia. Estas qualidades apresentadas. já apontavam para uma carreira brilhante na docência, e por conseguinte, na pesquisa. Assim, seguindo esta trajetória de esforço pelo continuo aprimoramento pessoal e profissional, a professora Cleidijane participou de concurso para docente na Universidade Federal de Alagoas, tendo logrado êxito, claro em função dos seus méritos acadêmicos, pessoais e profissionais. Já na condição de docente da Universidade Federal de Alagoas, UFAL, a professora Cleidijane se candidatou e foi aprovada para cursar o Doutorado em Ciências Sociais, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tive a honra de receber o convite para compor sua banca de defesa de Tese, como examinador externo, ocorrida em 2022, sob a orientação do professor Dr. João Bosco Araújo da Costa, do Programa de pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN e confesso que passou um filme na minha cabeça sobre a trajetória acadêmica da professora Cleidijane. Registro aqui o meu agradecimento pela lembrança. Nós professores, enquanto formadores de cidadãos com consciência crítica e comprometidos com um mundo mais igualitário e justo para todos, ficamos extremamente gratificados quando olhamos e vemos a trajetória de ex-alunos que seguiram ou a vida acadêmica ou em outras profissões, mas que sobretudo, suas ações sejam na academia ou em outras organizações, apresentam impactos sociais que se refletem em qualidade de vida para todos.

O livro que tive a honra de ser convidado para prefaciar, de autoria da professora Cleidijane, fruto de sua tese de doutorado, é um reflexo da sua trajetória pois ao ter como aporte teórico-metodológico o estudo das políticas públicas e de como elas impactam a sociedade e grupos específicos, traz-nos reflexos sobre o papel do Estado preocupado com o bem-estar social, porquanto por meio de suas ações de políticas públicas preocupa-se prioritariamente em atender as demandas da sociedade, sobretudo das populações menos assistidas e excluídas dos recursos mínimos para a sobrevivência, mas não só isso, para as condições de inserção na sociedade como protagonistas das suas conquistas.

Ao tratar do tema Arranjos Produtivos Locais, e especificamente para o Estado de Alagoas, com foco no Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas- PAPL, política pública de desenvolvimento estadual implementada em 2004 e finalizada em 2018, que teve como objetivo fomentar arranjos produtivos locais em diversas regiões do estado com vistas a promoção do desenvolvimento local, o livro denota a preocupação da autora com a práxis da sua atuação docente. Assim a autora afirma que "com base na literatura de políticas públicas, nas principais abordagens de desenvolvimento, com ênfase na abordagem do desenvolvimento como liberdade criada por Amartya Sen, na literatura de avaliação de políticas públicas e de Arranjos Produtivos Locais, como também em publicações de órgãos governamentais e demais instituições responsáveis pela governança do Programa de Arranjos Produtivos Locais, avaliou-se a implementação dos dois grupos de ações fortalecidos com a reestruturação do Programa de Arranjos produtivos Locais de Alagoas-PAPL em 2012 nos APLs de piscicultura e turismo na

Região de Planejamento do Baixo São Francisco no Estado de Alagoas". Assim, não apenas preocupada com o diagnóstico dos arranjos produtivos locais no estado de Alagoas, a professora Cleidijane, foi além, ao ter como objetivo em seu livro, avaliar a implementação de ações nos arranjos produtivos locais objeto de estudo da sua pesquisa.

A partir da leitura do livro, observa-se a contribuição social da obra, pelos resultados apresentados no texto em relação ao objeto de estudo. Desse modo, por meio da realização de uma pesquisa de avaliação de implementação de políticas públicas na qual foram avaliadas ações direcionadas à coordenação geral do PAPL, ações de fortalecimento institucional, de planejamento, de acompanhamento e de avaliação dos resultados nos APLs Delta do São Francisco e Caminhos do São Francisco na região de planejamento do Baixo São Francisco alagoano no período de 2013 a 2016, a autora relata várias ações desenvolvidas no período mencionado nos dois APLs estudados, as quais foram implementadas, em sua maioria conforme haviam sido previstas nos documentos do Programa de Arranjos Produtivos Locais. Porém, no que tange aos impactos destas ações, a autora menciona que elas não foram suficientes para provocar uma transformação na vida da maioria dos beneficiários da política, quais sejam: os pequenos produtores empresários membros dos APLs avaliados. Contudo, alude para a importância desta política para o Estado de Alagoas.

Dessa forma, gostaria de ratificar a minha gratidão e honra por ter sido convidado para escrever o prefácio dessa obra e tenho certeza que ela é de contribuição ímpar para a sociedade e promoverá reflexões que conduzirão a novos estudos sobre o tema abordado.

José de Lima Albuquerque

(professor titular da área de administração aplicada do Departamento de Administração da Universidade Federal Rural de Pernambuco-UFRPE. Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional-PROFIAP/UFRPE.

Recife, 28 de fevereiro de 2023

Autora

Cleidijane Siqueira Santos:

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGCS-UFRN), na área de concentração Território, Desenvolvimento e Políticas Públicas. Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (PADR-UFRPE) e Bacharel em Ciências Econômicas, com ênfase em Economia Rural, pela mesma instituição. É professora adjunta da Universidade Federal de Alagoas, pesquisadora colaboradora do grupo de pesquisa Observatório Transdisciplinar de Pesquisas em Turismo e Integrante da comissão editorial e parecerista da revista Inter-Legere do PPGCS-UFRN

Agradecimentos

Aos meus pais, Severino José dos Santos e Antônia Siqueira dos Santos, que são fontes inesgotáveis de inspiração, carinho, amor, apoio e dedicação, sem os quais jamais teria chegado até aqui.

As minhas irmãs, Cleidimares Siqueira dos Santos e Cleidione Siqueira dos Santos, fontes de apoio e carinho.

Ao meu professor orientador do doutorado, João Bosco Araújo da Costa, pela acolhida, disponibilidade e presteza com que desenvolve essa nobre função de professor e pesquisador.

Aos demais professores e funcionários do Programa de Pós graduação em Ciências sociais.

SUMÁRIO

1. Introdução 10

2. Desenvolvimento, Políticas Públicas e arranjos produtivos locais 14

2.1. Concepções de desenvolvimento: do crescimento econômico ao desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen 14

2.2. Políticas públicas: conceituação, formulação, implementação e avaliação 27

2.3 Classificação e Ciclo das Políticas Públicas 31

2.4 Os Arranjos Produtivos Locais e a política nacional de Arranjos Produtivos Locais no Brasil 41

3. O programa de arranjos produtivos locais em Alagoas e a região de planejamento do baixo São Francisco em Alagoas 49

3.1 O Programa de Arranjos Produtivos Locais em Alagoas 49

3.1.1 Ciclo de Implementação 57

3.1.2 Etapa de Consolidação (a partir de 2008) 58

3.2 Planejamento e divisão regional do estado de Alagoas 63

3.3 Região de planejamento do Baixo São Francisco 68

3.3.1 Penedo 69

3.3.2 Piaçabuçu 70

3.3.3 Feliz Deserto 71

3.3.4 Igreja Nova 71

3.3.5 Porto Real do Colégio 72

3.3.6 São Brás 73

3.3.7 Olho D'Água Grande 73

4. Avaliação de implementação das ações direcionadas à gestão do PAPL e das ações de articulação institucional, de acompanhamento, de planejamento e de avaliação dos resultados 75

4.1 Avaliação da implementação/eficácia das ações direcionadas à coordenação geral do PAPL 77

4.2 Avaliação da implementação/eficácia das ações de articulação institucional dos atores, planejamento, acompanhamento e de resultados no APL de Turismo Caminhos do São Francisco 84

4.3 Avaliação da implementação/eficácia das ações de articulação institucional dos atores, do planejamento, do acompanhamento e de resultados no APL de Piscicultura Delta do São Francisco 104

5. Considerações Finais 120

Referências Bibliográficas 123

Capítulo 1

INTRODUÇÃO

No final dos anos 90, a Rede de Pesquisa em Arranjos Produtivos e Sistemas Inovativos Locais (Redesist) desenvolveu o conceito de Arranjo Produtivo Local (APL) no Brasil, que consiste em uma aglomeração de agentes econômicos, políticos, sociais e institucionais localizados em um mesmo território e que mantêm interações, gerando cooperação, inovação e conhecimento (REDESIST, 2004).

O APL passou a ser objeto de políticas públicas de desenvolvimento regional no início dos anos 2000, quando o Estado brasileiro passou a mobilizar esforços para o desenvolvimento socioeconômico do país, dando ênfase às políticas públicas de desenvolvimento com foco nos atores locais e nas políticas sociais. Tal cenário foi propício para que as políticas públicas de fomento a arranjos produtivos locais passassem a ser vistas como mecanismos para a promoção de desenvolvimento local por meio do fomento a Arranjos Produtivos em várias regiões brasileiras.

Assim, no ano de 2004, foi instituído, no estado de Alagoas, o Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais, também chamado de Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas (PAPL). Coordenado pelo governo estadual, através da antiga Secretaria de Planejamento de Alagoas (Seplan-AL) e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Alagoas (Sebrae-AL), esse programa foi concebido como uma política de desenvolvimento estadual, objetivando apoiar aglomerados de micro e pequenas empresas ou produtores autônomos concentrados em municípios ou microrregiões do Estado, de modo que pudessem alcançar a oportunidade de crescimento socioeconômico (ALAGOAS, 2004a).

Inicialmente, foram identificados, em diferentes regiões do estado, predominantemente na atividade agropecuária, 27 arranjos produtivos, nos setores seguintes: apicultura; banana; floricultura tropical; fumo; inhame; laranja; mandioca; ovinocaprinocultura; piscicultura; laticínios; mármore; moveleiro; plástico; cultura; tecnologia da informação e turismo (SANTOS; CORREA, 2015, p.6).

A partir de 2008, alguns APLs foram descaracterizados e agregados a outros, formando novos arranjos, e mais alguns foram identificados como novos. Assim, o APL de Turismo das Lagoas foi agregado ao de Turismo Litoral Sul, constituindo o APL de Turismo Lagoas e Mares do Sul. Por sua vez, o APL de Piscicultura de Xingó foi agregado ao Delta do São Francisco, formando o APL de Piscicultura Delta do São Francisco. No período em questão, houve também a identificação de novos arranjos produtivos em Alagoas, quais sejam: APL de Fruticultura da Pinha; APL de Laranja no Vale do Mundaú; APL de Inhame; APL de Turismo Caminhos do São Francisco; e o APL de Horticultura, que passaram a ser apoiados pelo Programa.

Mais tarde, no ano de 2012, o PAPL passou por uma reestruturação, sendo publicado um novo decreto, de nº 20.412, de 4 de junho de 2012 (ALAGOAS, 2012), em que foi previsto o fortalecimento de dois grupos de ações. O primeiro grupo abrangeu ações direcionadas à coordenação geral do programa enquanto o segundo dedicou-se a ações de articulação institucional dos atores, de planejamento, de acompanhamento e de avaliação de resultados dos arranjos.

Para fins desta pesquisa, levou-se em consideração a classificação de região de planejamento, respeitando-se a divisão regional do estado de Alagoas para o planejamento e execução de políticas públicas. Essas regiões alagoanas foram instituídas no ano de 2014, pelo Decreto Estadual nº 30.157, de 29 de janeiro de 2014 (ALAGOAS, 2014a), sendo classificadas como: Alto sertão; Médio Sertão; Baixo São Francisco; Agreste; Tabuleiros do Sul; Planalto da Borborema; Norte; Metropolitana; e Serrana dos Quilombos. A área de estudo desta pesquisa foi a região de planejamento do Baixo São Francisco, que abrange sete municípios: São Brás; Olho d'Água Grande; Igreja Nova; Porto Real do Colégio, Penedo, Piaçabuçu e Feliz Deserto.

Estudos sobre o PAPL apontam que o programa atuou fomentando APLs em quase todas as regiões do estado, as quais, à época de sua institucionalização, não estavam com a atual classificação para fins de planejamento e políticas públicas. Dessa forma, na Região do Baixo São Francisco a sua atuação se deu pela institucionalização e apoio a três Arranjos Produtivos Locais nos setores de turismo, piscicultura e rizicultura, os quais abrangem municípios desta e de outras regiões de planejamento.

O primeiro arranjo produtivo fomentado foi o APL de Piscicultura Delta do São Francisco, sendo atrelado a esse território, no de 2008, o APL de Piscicultura de Xingó. O segundo arranjo foi o APL de Turismo Caminhos do São Francisco, identificado em 2008 e que passou a ser apoiado pelo PAPL em 2009. O terceiro foi o Arranjo Produtivo Local de Rizicultura, que começou a ser apoiado em 2013, entretanto não foi objeto de estudo deste trabalho.

Com base na literatura de políticas públicas, nas principais abordagens de desenvolvimento, com ênfase na abordagem do desenvolvimento como liberdade (SEN, 2010), na literatura de avaliação de políticas públicas e de Arranjos Produtivos Locais, como também em publicações de órgãos governamentais e demais instituições responsáveis pela governança do Programa de Arranjos Produtivos Locais, avaliou-se a implementação dos dois grupos de ações fortalecidos com a reestruturação do PAPL em 2012, nos APLs de piscicultura e turismo na Região de Planejamento do Baixo São Francisco no Estado de Alagoas.

Os questionamentos iniciais que despertaram o interesse por esse tema foram resumidos na questão central que direcionou a presente pesquisa, a saber: quais os graus de eficácia das ações direcionadas à coordenação geral Programa de Arranjos Produtivos Locais e das ações de articulação institucional, do planejamento, do acompanhamento e da avaliação dos resultados nos APLs Delta do Francisco e Caminhos do Francisco na Região de Planejamento do Baixo São Francisco alagoano?

Avaliar a implementação ou processo de uma política consiste na aferição da eficácia, ou seja, em verificar: "[...] se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas" (FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A., 1986, p. 110-111).

Levando em consideração que o PAPL em Alagoas foi uma política de desenvolvimento que teve como objetivo melhorar as condições socioeconômicas das regiões do estado – através do fomento de atividades localmente enraizadas, por meio dos projetos de Arranjos Produtivos –,com o intuito de responder à questão central da pesquisa, traçamos como objetivo geral: avaliar os graus de eficácia das ações direcionadas à coordenação geral do PAPL, bem como das ações de fortalecimento institucional, de planejamento, de acompanhamento e de avaliação dos resultados nos APLs Delta do São Francisco e Caminhos do São Francisco na região de planejamento do Baixo São Francisco alagoano no período de 2013 a 2016, com vistas a identificar se essa política atingiu de fato as pessoas, no sentido de promover mudanças na população-alvo. Posto isto, foram construídos os seguintes objetivos específicos: compreender o processo de implementação e atuação do PAPL; aferir os graus de eficácia das ações direcionadas à gestão; aferir os graus de eficácia das ações de articulação institucional, de planejamento, de acompanhamento e de avaliação dos resultados dos arranjos; verificar os impactos dessas ações nos Arranjos Produtivos de piscicultura e de turismo na região em questão.

Enfatiza-se a importância da avaliação de políticas públicas no contexto brasileiro e alagoano, pelo fato de este ser um estado brasileiro que apresenta índices sociais e econômicos inferiores, quando comparados aos demais estados da região nordeste. Nesse cenário, destacam-se os municípios que compõem a região de Planejamento do Baixo São Francisco, pois, com exceção do município de Penedo, todos apresentam índice de desenvolvimento humano baixo.

Posto isto, acredita-se que a realização de uma pesquisa de avaliação da implementação de uma política pública, direcionada ao desenvolvimento do estado de Alagoas, como foi o caso do PAPL, poderá contribuir para a construção de novos conhecimentos sobre o tema da avaliação, que é relativamente recente no Brasil, despertando posteriores estudos de avaliação de políticas públicas no estado, que tanto necessita dessas ações.

O interesse pelo tema está relacionado com a formação acadêmica e atuação profissional da autora, que é docente da Universidade Federal de Alagoas, e também com a percepção da importância atribuída a essa política de desenvolvimento pelos gestores e instituições estaduais. Assim, espera-se que os resultados da pesquisa sejam relevantes no sentido de contribuir, de alguma maneira, para melhorias na elaboração e implementação de outras políticas públicas no estado com vistas ao desenvolvimento humano de fato.

Durante a execução da pesquisa, utilizou-se a avaliação por triangulação de métodos, uma estratégia que utiliza a combinação de métodos e técnicas de pesquisa com fundamentos interdisciplinares, conjugando as abordagens qualitativas e quantitativas (MINAYO *et al,* 2005).Entretanto, ressalta-se a prevalência da abordagem qualitativa, levando em consideração que só ocorreu a utilização do método quantitativo por meio da apresentação de tabelas ao longo do trabalho, e através da técnica de amostragem não probabilística. Assim, o método de abordagem utilizado consistiu no método compreensivo de Max Weber (1999), o qual busca compreender os fatores culturais e subjetivos que podem levar a determinados resultados em uma pesquisa de avaliação como esta.

A avaliação propriamente dita foi dividida em eixos de avaliação, quais sejam: ações direcionadas á coordenação do PAPL; de articulação institucional dos atores, de planejamento, de acompanhamento e de avaliação de resultados nos arranjos de

Piscicultura Delta do São Francisco e de turismo Caminhos do São Francisco, sendo construídos indicadores de eficácia, descritos na matriz de avaliação apresentada no capítulo 04. Esses indicadores foram avaliados por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, com atores públicos e privados pertencentes aos dois arranjos produtivos, realizadas entre os meses de outubro e novembro de 2021; da observação não participante; e da pesquisa documental para a obtenção dos dados secundários.

Através da combinação dessas técnicas de pesquisa e da bibliografia consultada, identificou-se que as ações avaliadas apresentaram eficácia, sendo, em sua maioria, realizadas conforme haviam sido planejadas, apresentando alguns resultados. Porém, no que se refere aos impactos, no sentido de promoverem uma transformação na realidade – expandindo as capacidades individuais dos beneficiários do programa e configurando-se como um mecanismo de promoção do desenvolvimento local nos municípios da região de planejamento do Baixo São Francisco alagoano –, elas foram pouco efetivas. A explicação está no fato de não terem conseguido provocar mudanças significativas na vida da maioria dos beneficiários nos municípios abrangidos, limitando-se a poucos produtores e empresários em poucos municípios, o que atribuímos a fatores estruturais, culturais e políticos locais.

Esta obra foi estruturada, além deste capítulo introdutório, em mais quatro capítulos. No segundo capítulo, "Desenvolvimento, Políticas Públicas e Arranjos Produtivos Locais", foram apresentadas e discutidas inicialmente as abordagens do desenvolvimento econômico, partindo das concepções do desenvolvimento apenas pelo aspecto econômico, até a abordagem do Desenvolvimento como Liberdade, de Amartya sem (2010). Na continuidade do capítulo, foi abordado o tema Políticas públicas, enfatizando as questões relacionadas à conceituação dessas ações, à formulação, à implementação e avaliação. Por fim, no terceiro tópico do capítulo, discutiu-se sobre os Arranjos Produtivos Locais, conceituação de um tipo de aglomerado econômico apresentada pela Redisist no final dos anos 90 no Brasil.

No terceiro capítulo, "O Programa de Arranjos Produtivos em Alagoas e a Região de Planejamento do Baixo São Francisco em Alagoas", tem-se uma apresentação e uma descrição desde o processo de formulação do PAPL, até o ano de 2013. No segundo tópico, com vistas a uma melhor compreensão da área de estudo, abordou-se sobre a região de planejamento do São Francisco Alagoano.

No quarto capítulo,"Avaliação da Implementação das ações direcionadas à coordenação geral do PAPL e de articulação institucional dos atores, planejamento e acompanhamento na Região de Planejamento do Baixo São Francisco em Alagoas", tem-se os resultados da pesquisa.

Por fim, no quinto capítulo, com base nos dados apresentados, tem-se as considerações finais.

Capítulo 2

DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

Neste capítulo, são abordadas as temáticas desenvolvimento, políticas públicas e arranjos produtivos locais. Inicialmente, fizemos um breve resgate histórico das abordagens do desenvolvimento, partindo-se das mais tradicionais até as mais recentes, denominadas abordagens alternativas do desenvolvimento. Em seguida, tem-se uma discussão sobre políticas públicas, apresentando algumas de suas definições, classificações e tipos de avaliação destas. Por fim, discutem-se os arranjos produtivos locais, uma conceituação criada no Brasil pela Redesist e muito discutida como objeto de política pública de desenvolvimento no Brasil a partir do ano 2000.

2.1. CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO: DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE DE AMARTYA SEN

Responder à pergunta “o que é desenvolvimento?” não é algo simples, se levarmos em consideração a quantidade de abordagens teóricas que buscaram explicar o que vem a ser o “verdadeiro desenvolvimento”, pois, como é um conceito pertencente ao campo das Ciências Sociais, ele sofre influência de fatores históricos, econômicos, sociais, ambientais e principalmente humanos. Assim, a única certeza que temos está fundamentada nas afirmações de Sen (2010), bem como de Morim e Kern (2003), segundo as quais o único desenvolvimento de fato é o humano, o qual só poderá ser alcançado quando abranger a esfera humana, melhorando a qualidade de vida das pessoas e expandindo suas capacidades de escolha, de forma que possam atingir um nível de vida que desejam.

Para que possamos compreender as concepções de desenvolvimento, é necessário que tenhamos noção dos acontecimentos históricos, econômicos e sociais de cada período. Nesse sentido, Bastos (2007) alude que a ideia de progresso foi apropriada pelo capitalismo após a Revolução Industrial, passando a ser representado pela acumulação de riquezas, deixando de ser um processo de mudança na sociedade orientada por valores como liberdade, dignidade, conhecimento e justiça. Desse modo, a concepção de progresso apropriada pelas nações foi o progresso como sinônimo de riqueza e consumo, fazendo com que os países que não atingiram um alto padrão de industrialização e consumo passassem a almejá-lo, capacidade de consumo ditava a liberdade e o bem-estar da população. Desse modo, a expansão do capitalismo torna visões de mundo e modos de viver e conviver como categorias universais (BASTOS, 2007).

As abordagens sobre o desenvolvimento podem ser divididas em três categorias: aquelas que o abordam apenas pelo aspecto econômico; as que o descrevem como um processo de mudança qualitativa na sociedade, a partir de uma análise mais ampla, buscando demonstrar e analisar transformações nas condições sociais, econômicas, ambientais e culturais; e, na abordagem fundamentada na liberdade, pautada na expansão das liberdades individuais como meio e fim do desenvolvimento, sem desconsiderar os demais fatores mencionados.

De acordo com Costa (2006) e Souza (2007), as raízes teóricas, ou seja, as "ideias precursoras" das abordagens do desenvolvimento tiveram origem no período mercantilista, apesar de este não representar propriamente um corpo teórico. Para os mercantilistas, a acumulação de riquezas de uma nação ocorreria pela acumulação de metais preciosos, ideia que provocou a expansão do comércio internacional, gerando um maior crescimento econômico em algumas nações, estabelecendo-se, posteriormente, o pacto colonial entre as metrópoles e suas colônias, dando origem, assim, ao subdesenvolvimento contemporâneo (SOUZA, 2007).

Após os mercantilistas, vieram os fisiocratas e a escola clássica no século XVIII, a qual abordou, de maneira mais objetiva, a questão do crescimento econômico e da acumulação de riquezas. Para os fisiocratas, a riqueza de uma nação estava na agricultura e não no acúmulo de metais preciosos, significando que o crescimento econômico seria propiciado pela agricultura, os outros setores eram denominados "classes estéreis" por esses autores.

A escola clássica, responsável pelos princípios do liberalismo econômico, teve como principais expoentes[1] Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823). Smith[2] criou a "teoria do valor-trabalho". Para ele, a riqueza de um país era aumentada pelo trabalho produtivo. Desse modo, a produtividade do trabalhador, em determinado período de tempo, é função da intensidade do capital, tecnologia e divisão do trabalho, sendo facilitada pela expansão do tamanho dos mercados. Com isso, Smith restabelece a atribuição da indústria no desenvolvimento das forças produtivas (SOUZA, 2007). David Ricardo destacou-se com a teoria das vantagens comparativas, defendendo que cada país deveria especializar-se na produção daqueles bens para os quais tivesse vantagens comparativas de custo, no entanto, não se preocupou somente com a acumulação de riquezas, como também com a sua distribuição entre os capitalistas, trabalhadores e proprietários de terras. Essa ideia das vantagens comparativas, defendida por Ricardo, vem a ser questionada por Raúl Prebisch no século XX, dando origem aos estudos iniciais sobre o subdesenvolvimento na América Latina pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

[1]Como podemos observar nesta breve apresentação, visto que não é objetivo do tópico discutir as correntes do pensamento econômico, a questão do desenvolvimento não é abordada diretamente por esses autores. No entanto, essas ideias iniciais serviram de base para as concepções e estratégias de desenvolvimento econômico no século XX.

[2]Smith e os fisiocratas convergem no que se refere à liberdade total que os agentes econômicos deveriam ter para atuar, cabendo ao Estado apenas as funções relacionadas à defesa, justiça e manutenção de obras públicas. Contudo, o liberalismo defendido por ele era explicado pela "psicologia individual", ou seja, o interesse da coletividade é atendido quando os indivíduos procuram o próprio benefício, enquanto, para os fisiocratas, a harmonia das leis da natureza originava o liberalismo (SOUZA, 2007).

Versando ainda sobre as origens do desenvolvimento, Souza (2007) aponta as origens empíricas do desenvolvimento, quais sejam: as flutuações da economia no século XIX; a diferença entre países ricos e pobres, evidenciada a partir do surgimento de poucos países industrializados; os estudos empíricos na América Latina; e a comparação da renda per capita dos países pela contabilidade nacional, oriunda da teoria Keynesiana, que classificava os países em ricos e pobres.

Assim, as discussões e teorias do desenvolvimento econômico passam a ter importância, do ponto de vista político e social, após a Segunda Guerra Mundial, e as concepções e modelos de desenvolvimento prevalecentes até o final dos anos 70 tinham como cerne a acumulação de riquezas via crescimento econômico, por meio da industrialização e do uso de tecnologias. Assim sendo, para Niederle e Radomsky (2016), a abordagem do desenvolvimento é dividida no período de 1945 (pós-guerra) a 1975, e no período pós anos 70.

No período pós Segunda Guerra Mundial, estavam ocorrendo negociações internacionais com vistas à criação de organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial. Dessa forma, "[...] o cenário se havia tornado propício a uma espécie de compromisso global em nome da estabilidade econômica pró-crescimento" (NIEDERLE; RADOMSKY, 2016, p. 7). Prevalecia nesse cenário a ideia de que o desenvolvimento econômico seria atingido por estágios, com as teorias tradicionais sustentando que, para atingir o desenvolvimento, os países passavam por várias etapas, saindo de um estágio tradicional para um estágio moderno de desenvolvimento econômico.

O segundo período, iniciado em finais dos anos setenta e início dos anos 80, é palco para o surgimento de outras abordagens com novas vertentes analíticas e inovadoras, como a preservação ambiental; a participação social; e o fortalecimento das instituições democráticas, as quais decorreram de novos problemas, oriundos do processo de industrialização (NIEDERLE; RADMONSKY, 2016). Em vista disso, para Veiga (2010) e Souza (2007), a concepção do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico é mais simples de ser utilizada, por simplificar a necessidade de encontrar uma maneira de medir o desenvolvimento, puramente por meio da evolução do Produto Interno Bruto (PIB) per capita ou renda per capita.

Nesse contexto, tem-se o modelo Schumpeteriano, que evidencia o empresário inovador como o principal responsável pelo desenvolvimento de um país, enfatizando a importância do financiamento a essas inovações através da concessão de crédito pelos bancos e capitalistas. É importante mencionar que, na visão de Schumpeter, o empresário não é o capitalista, como considerou Marx. Estes "[...] não se identificam, necessariamente, com o empresário, mas com os proprietários dos fundos a serem emprestados, depositantes, acionistas e o próprio banqueiro" (SOUZA, 2007, p. 29). Nesse modelo, três agentes são considerados fundamentais para que ocorra o desenvolvimento: a) o empresário inovador, aquele que adota novas formas de produzir; b) o capitalista, aquele que possui dinheiro e investe no mercado de capitais, "emprestando-o" ao empresário inovador; c) e o banqueiro, aquele que faz a intermediação entre o empresário e o capitalista.

Assim, as inovações configuram-se na introdução de novos produtos e novos métodos de produção; na abertura de novos mercados e novas fontes de matéria-prima; e em uma nova maneira de organização nas indústrias (SCHUMPETER, 1982). Portanto, enquanto estiverem ocorrendo inovações por meio da criação de novos produtos e processos, ocorrerá crescimento/desenvolvimento econômico.

Para Schumpeter, esse processo de inovação introduzido pelo "empresário inovador" exige que as demais firmas adotem novas formas de produção para poderem sobreviver no mercado, pois as antigas condições de produção seriam "destruídas", fato que foi denominado por ele como "Destruição Criadora", visto que a destruição das formas de produzir levam à criação de novas formas de produção.

Outra abordagem que se destacou nesse meio e surgiu com a publicação do livro "Etapas do Desenvolvimento Econômico: Um Manifesto Não Comunista", em 1961, foi a de Rostow. Ela foi construída tendo como base a observação de sociedades reais e sendo influenciada por alguns momentos históricos do desenvolvimento europeu, como foi o caso da Revolução Industrial, da Segunda Guerra Mundial e o período pós Segunda Guerra (CONCEIÇÃO; OLIVEIRA; SOUZA, 2016).

Considerando, portanto, que o desenvolvimento de uma economia seria atingido por estágios, os quais a sociedade teria que percorrer, a ideia central de Rostow era que se partia de uma fase "arcaica" de produção à adoção de tecnologias avançadas, as quais aumentariam a produtividade e propiciariam o acesso da população em geral aos bens e serviços. Para tanto, o modelo construído por ele apresenta cinco etapas do processo de desenvolvimento: sociedade tradicional; pré-condições para a decolagem ou arranco; decolagem ou arranco; marcha para a maturidade; e a era do consumo em massa, na qual a sociedade atingiria o "ápice do progresso".

De acordo com Souza (2007), a primeira etapa apregoada por Rostow é caracterizada pelo não uso de tecnologias avançadas, em que seriam utilizados instrumentos de trabalho elementares, gerando baixa produtividade. Prevaleciam, nessa etapa, as atividades agrícolas.

Na segunda etapa, a indústria ainda é incipiente, com a agricultura apresentando um certo avanço técnico, porém, os mercados mundiais expandem-se e, dessa forma, aparece o desejo de progresso na sociedade, que levou à criação "[...] de forças endógenas e autônomas para o crescimento econômico auto-sustentado" (SOUZA, 2007, p. 247).

A terceira etapa ou estágio caracteriza-se pelo surgimento de novas indústrias e efeitos de encadeamento, pelo reinvestimento dos lucros na produção e em outros negócios e a adoção de inovações tecnológicas na produção de novos produtos e pela exploração de novas fontes de matéria-prima, ocorrendo também a modernização da agricultura por meio da utilização de novas práticas e insumos, propiciando o acesso da população rural aos bens industriais.

A quarta etapa consiste em uma fase na qual é implantada a indústria de bens de capital. Com isso, as exportações de produtos manufaturados com tecnologia intensiva aumentam e grande parte da tecnologia adotada no processo de produção é gerada internamente.

Por fim, na quinta etapa, tem-se o consumo em massa, propiciado pelo declínio dos preços dos produtos, decorrente do uso de tecnologia avançada e aumento de salários, com o Estado investindo em assistência social (SOUZA, 2007). Nessa fase, portanto, a sociedade já está propensa a desfrutar de lazer, e os governos, a promoverem o bem-estar social. Nessa perspectiva, a sociedade passaria por estágios até atingir um elevado nível de consumo, e, portanto, de desenvolvimento.

Nesse contexto, também merece destaque a "Teoria do Grande Impulso", segundo a qual o desenvolvimento poderia ser atingido com a utilização de uma estratégia que investisse simultaneamente em várias indústrias, também conhecida na literatura como a estratégia do desenvolvimento equilibrado, desenvolvida por Paul Rosenstein-Rodan (1902-1985). Tal estratégia tem como principal argumento que um país investindo em diferentes indústrias criaria mercado, pois gerar-se-ia emprego, acarretando renda e demanda para seus produtos.

O "grande impulso" demandaria do Estado o treinamento dos trabalhadores rurais, que migrariam para o setor industrial, e o investimento em infraestrutura, como: rodovias, ferrovias, hidrovias, novas habitações, dentre outras. De acordo com Tomazzoni (2007), esse modelo serviu de orientação para as políticas econômicas nas décadas de 1940 e 1950.

Posteriormente, tem-se a estratégia do "crescimento desequilibrado", desenvolvida por Hirschman (apud SANTOS L; SANTOS T., 2012), cuja ideia era que o crescimento econômico não ocorreria simultaneamente, mas em locais específicos. Desse modo, os investimentos deveriam ser realizados naqueles setores que apresentassem fortes encadeamentos para frente e para trás, ou seja, os setores que possuíam maiores chances de sucesso, os ditos "setores-chave" para o crescimento dos demais.

No modelo de crescimento desequilibrado, os investimentos precisariam seguir uma sequência, devendo ocorrer nos setores com maior possibilidade de gerar encadeamentos para trás e para frente. Os encadeamentos para trás ocorrem quando são feitos novos investimentos em setores produtores de insumo para o setor principal. Já os encadeamentos para frente ocorrem quando são feitos investimentos em setores, que têm correlação com o setor principal.

Posteriormente, tem-se François Perroux, com a teoria dos polos de crescimento. Essas teorias são resultantes das economias de aglomeração, oriundas dos complexos industriais, liderados por mais de uma indústria motriz. O investimento nesses polos de crescimento desencadearia o crescimento local e regional, visto que essas indústrias são responsáveis pela atração de outras indústrias (SOUZA, 2007).

Voltando ao período pós Segunda Guerra, no contexto latino-americano, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) em 1948, que se desenvolveu "[...] como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazos dos países latino-americanos" (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 20), tendo como princípio normativo "[...] a ideia da necessidade da contribuição do Estado ao ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana" (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 16).

Vários estudiosos destacaram-se na Cepal. Entre eles, o pioneiro Raul Prebisch, ex-presidente do Banco Central da Argentina, que iniciou os trabalhos na referida Comissão, analisando os resultados do progresso técnico com o modelo de desenvolvimento baseado na industrialização imposto nos países latino-americanos. Assim, segundo Prebisch (2000), o crescimento obtido pelo progresso técnico provocou tendências ao desequilíbrio externo, como transformações nas formas de produção, na demanda e na forma como a população ativa está distribuída para atender essa demanda em cada país. Os benefícios desse progresso ficaram concentrados principalmente nos centros industrializados, não chegando à periferia do sistema econômico.

Nesse contexto, os países latino-americanos – exportadores de matéria-prima e importadores de produtos manufaturados – eram prejudicados, haja vista que, com o avanço das técnicas de produção, a quantidade de produtos primários utilizados na composição dos produtos finais diminuiu, e aumentou-se a produtividade e a renda per capita, a qual possibilitou novas formas de satisfação das necessidades. Além disso, os países industrializados aumentaram a produção de produtos manufaturados, utilizando a sua própria produção de produtos primários, que, muitas vezes, ainda competia no mercado internacional com os países periféricos, porém, quando isso não ocorria, era comum esses países recorrerem ao protecionismo para manter ou estimular sua produção primária (PREBISCH, 2000). Com isso, teve-se o crescimento da demanda de serviços pessoais e diminuiu-se a demanda global de produtos primários.

Assim, para superar os desequilíbrios apresentados e proporcionar o crescimento desses países, foi proposto o modelo de industrialização por substituição de importações, que objetivava, por meio de uma industrialização planejada, produzir internamente o que se importava. Para tanto, o Estado seria o responsável pela elaboração de políticas governamentais, buscando incentivar esse tipo de industrialização na América Latina. De acordo com Prebisch (2000, p. 188), "[...] a necessidade de modificar a composição das importações resulta de fatores essencialmente dinâmicos, inerentes ao processo de crescimento. Quando não há substituição e mudança, não pode haver crescimento".

Posteriormente, surge, no âmbito da Cepal nos anos 60, a tese sobre a dependência, os autores da teoria da dependência apontam que, no processo de industrialização por substituição de importação, ocorreu a instalação de indústrias de bens de consumo nos países periféricos e de indústrias de bens de capital nos países centrais, possibilitando a continuidade das desigualdades nas relações de troca com os países latino-americanos dependentes da produção de bens de capital dos países centrais, permanecendo uma assimetria nas relações comerciais (SOUZA, 2007).

As ideias da Cepal foram sendo modificadas de acordo com o contexto econômico e social que orientou a produção intelectual, e o planejamento e políticas propostas por essa instituição para os países latino-americanos durante o século XX. Essas ideias foram sistematizadas por Bielschovisky (2000) em cinco fases, conforme descritas a seguir, no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese dos Elementos Analíticos que Compõem o Pensamento da Cepal

PERÍODOS E TEMAS	Inserção Internacional (centro periferia e vulnerabilidade externa).	Condições estruturais internas (econômicas e sociais do crescimento/progresso técnico e do emprego/distribuição de renda.	Ação estatal.
1948-1960 (industrialização)	Deterioração dos termos de intercâmbio; desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos; integração regional.	Processo de industrialização substitutiva; tendências perversas causadas por especialização e heterogeneidade estrutural: inflação estrutural e desemprego.	Conduzir deliberadamente a industrialização.
1960 (reformas)	Dependência; integração regional; política internacional de redução da vulnerabilidade na periferia; viés antiexportação industrial.	Reforma agrária e distribuição de renda para a redinamização da economia;	Reforma para viabilizar o desenvolvimento.
1970 (estilos de crescimento)	Dependência, endividamento perigoso; insuficiência exportadora.	Estilos de crescimento, estrutura produtiva e estruturas de poder; industrialização combinando mercado interno e esforço exportador.	Viabilizar estilo que leve à homogeneidade social; fortalecer exportações industriais.
1980 (dívida)	Asfixia financeira.	Ajuste com crescimento; oposição aos choques do ajuste; necessidade de políticas de renda e eventual conveniência de choque de estabilização; custo social do ajuste.	Renegociar a dívida para ajustar com crescimento.
1990 (transformação produtiva com equidade)	Especialização exportadora ineficaz e vulnerabilidade aos movimentos de capitais.	Dificuldades para uma transformação produtiva eficaz e para reduzir o "hiato da equidade".	Implementar políticas de fortalecimento da transformação produtiva com equidade.

Fonte: BIELSCHOWSKY (2000, p. 91).

Inicialmente, as ideias da Cepal estavam voltadas para a industrialização como meio para a promoção do desenvolvimento dos países latino-americanos, acompanhando a "tendência" do período, no qual prevalecia a concepção de desenvolvimento fundamentada apenas no aspecto econômico. Nas fases posteriores, a instituição já se preocupa com um modelo de desenvolvimento orientado para as questões sociais, que consiste em uma nova abordagem do desenvolvimento econômico, a qual será tratada aqui a partir do próximo parágrafo.

As abordagens alternativas do desenvolvimento econômico passaram a ser enfatizadas após a constatação de que um modelo de industrialização "imposto", sem a participação dos atores locais, sem preocupação com o meio ambiente, bem-estar, dentre outros, não foi capaz de atender às demandas da sociedade, no sentido de melhorar qualitativamente a vida das populações dos países pobres.

Foram adicionadas à ideia de desenvolvimento questões ambientais, de justiça social, democracia, liberdades individuais, dentre outras, "[...] na procura de dar um sentido de progresso orientado por valores humanos, quando se torna evidente o caráter fantasioso dessa concepção reducionista de mudança" (BASTOS, 2007, p. 1). Nesse contexto, Costa (2006) menciona que, a partir de 1962 o Conselho Econômico e Social das

Nações Unidas recomendou a integração do aspecto econômico e social, separados até os anos 50, e as propostas de ação da primeira década do desenvolvimento (1960-1970). "O desenvolvimento foi redefinido em termos da eliminação da pobreza, da desigualdade e do emprego, dentro de um contexto de uma economia em crescimento'' (TODARO, 1979 apud SOUZA, 2006, p. 60).

A década de 1970 foi dedicada à unificação dos aspectos econômicos e sociais, buscando um novo paradigma de desenvolvimento com foco nas pessoas, ou seja, um desenvolvimento humano. Assim, para que haja o desenvolvimento, é necessário mudanças qualitativas na vida das pessoas, instituições e estruturas produtivas.

Assim, na segunda metade do século XX, o debate sobre desenvolvimento e direitos humanos avançou "[...] como duas ideias força, destinadas a exorcizar as lembranças da grande depressão e dos horrores da Segunda Guerra Mundial, a fornecer os fundamentos para o sistema das Nações Unidas, e impulsionar os processos de descolonização" (SACHS, 2009, p. 47). Além disso, a industrialização, modelo de desenvolvimento adotado pelos países ocidentais, não levou em consideração as questões ambientais, assim como não apresentou resultados que reduzissem as desigualdades sociais nesses países.

Dá-se início à discussão sobre os limites do crescimento econômico, e a finitude dos recursos naturais passa a ser questionada, surgindo, dessa maneira, a necessidade de se discutir um novo modelo de desenvolvimento que conciliasse o crescimento econômico com a preservação dos recursos naturais. "[...] a opinião pública tornou-se cada vez mais consciente tanto da limitação do *capital da natureza* (grifo do autor) quanto dos perigos decorrentes das agressões ao meio ambiente, usado como depósito" (SACHS, 2009, p. 48).

Temas como sustentabilidade, meio ambiente e ecodesenvolvimento começaram a ser discutidos mundialmente a partir dos anos 70, até se chegar, no início dos anos 90, à definição de Desenvolvimento Sustentável mais utilizada. Alguns momentos foram importantes para essa construção:

a. 1971: Encontro de Founex - Nesse encontro, foram discutidas as relações entre desenvolvimento e meio ambiente, assim, o crescimento econômico não podia ser zero, como muitos defendiam, devendo, portanto, "[...] ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB" (SACHS, 2009, p. 52).

b. 1972: Clube de Roma em Estocolmo na Suécia - Nessa reunião, foi apresentado publicamente o Relatório de Meadows, o qual descrevia os limites do crescimento econômico e inseria a questão ambiental no contexto da agenda internacional.

c. 1972: Conferência de Estocolmo - Realizada pelas Nações Unidas para o Meio Ambiente, essa conferência aconteceu três meses após a publicação do Relatório de Meadows. Nesse encontro, "[...] pela primeira vez, se debatem temas centrais relativos ao crescimento econômico, desenvolvimento e proteção ambiental" (VARGAS; ARANDA; RAMSKY, 2016, p. 10).

d. 1987: Relatório Brundtland - Realizado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, foi entregue à Assembleia Geral nesse mesmo ano.

e. 1992: Rio-92 - Organizada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, aconteceu no Rio de Janeiro, onde foi elaborada a Agenda 21: "Compromisso assinado por um conjunto de mecanismos

internacionais que busca envolver governos, empresas e organizações sociais com o objetivo de tratar dos problemas ambientais de maneira mais eficiente" (VARGAS; ARANDA; RAMSKY, 2016, p. 103).

Na Rio-92 também foi firmado o conceito mais propagado de desenvolvimento sustentável – qual seja, aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras –, no qual foi popularizada a dimensão da sustentabilidade pela dimensão ambiental. No entanto, de acordo com Sachs (2009), a sustentabilidade deve abarcar sete dimensões, expressadas no Quadro 2, a seguir, que aponta os critérios de sustentabilidade.

Quadro 2 – Critérios de Sustentabilidade

Sustentabilidade Social	• Alcance de um patamar razoável de homogeneidade social. • Distribuição de renda justa. • Emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente. • Igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.
Sustentabilidade Cultural	• Mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação). • Capacidade de autonomia para a elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas). • Autoconfiança combinada com abertura para o mundo.
Sustentabilidade Ecológica	• Preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis. • Limitação do uso dos recursos não-renováveis.
Sustentabilidade Ambiental	• Respeito e realce da capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.
Sustentabilidade Territorial	• Configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público). • Melhoria do ambiente urbano. • Superação das disparidades inter-regionais. Estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento).
Sustentabilidade Econômica	• Desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; • Segurança alimentar. • Capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção. • Razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica. • Inserção soberana na economia internacional.
Sustentabilidade Política Nacional e Internacional	**Nacional:** • Democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos. • Desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores. • Um nível razoável de coesão social. **Internacional:** • Eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional. • Um pacote Norte-Sul de codesenvolvimento baseado no princípio da igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco), dentre outros.

Fonte: Adaptado de Sachs (2009).

Entretanto, Veiga (2010), diferentemente de Sachs (2009), discorda que a noção de desenvolvimento sustentável esteja vinculada a essas sete dimensões da sustentabilidade. Segundo o autor, o termo "Desenvolvimento Sustentável" originou-se da tentativa de conciliar o crescimento econômico com a preservação do meio ambiente, considerando-o um conceito ainda em construção e um desafio a ser enfrentado no século XXI.

Contudo, no ano de 2016, a ONU (2022) elaborou dezessete objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) que englobam as dimensões de sustentabilidade, apresentadas por Sachs (2009), devendo estes serem atingidos até 2030. Visando ao atendimento dos desafios ambientais, econômicos, políticos, sociais dentre outros enfrentados pelas pessoas na atualidade, esses objetivos devem ser perseguidos pelos governos, pelas empresas e pela sociedade de uma maneira geral, por meio de ações e políticas públicas que os tornem reais.

Os objetivos citados foram resumidos aqui da seguinte maneira: erradicação da pobreza em todas as formas e lugares; erradicação da fome (fome zero) e promoção da agricultura sustentável; garantia de acesso à saúde de qualidade e promoção de bem estar para todos; garantia de acesso a uma educação inclusiva, de qualidade e equitativa, com promoção de oportunidade de aprendizagem para todas as pessoas ao longo de suas vidas; igualdade de gênero por meio do empoderamento de todas as mulheres e meninas; garantia de água potável e de sua gestão sustentável e de saneamento para todos (água portável e saneamento);garantia de acesso à energia limpa e sustentável para todos; promoção de crescimento econômico inclusivo, sustentável e trabalho digno para todos; promoção de uma industrialização sustentável, inclusiva com fomento à inovação; redução das desigualdades entre as nações e no interior destas; transformar as cidades e comunidades em locais inclusivos, seguros e sustentáveis; precisar padrões de consumo e produção responsáveis; adoção, com urgência, de medidas para combater ações climáticas e seus impactos; conservação e uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos; promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres, proteger e restaurar; promoção de sociedades pacíficas, inclusivas, acesso à justiça e construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas; fortalecimento dos meios de implementação e revitalização de parcerias globais com vistas ao desenvolvimento sustentável.

A figura 1, a seguir, apresenta os dezessete objetivos a serem alcançados, de acordo com a ONU (2022).

Prosseguindo com a discussão das abordagens do desenvolvimento, vimos que no final do século XX, testemunhou-se a dificuldade de se organizar um processo de desenvolvimento de modo intervencionista, sem a participação dos atores sociais locais (CARDONA *et al.*, 2016), sendo necessário, portanto, o fortalecimento da organização da sociedade civil articulada com o Estado para a elaboração de projetos e ações de desenvolvimento, com base nas potencialidades locais e/ ou territoriais, surgindo, nesse contexto, a concepção do desenvolvimento endógeno, um modelo de desenvolvimento que leva em consideração também as potencialidades e habilidades do território.

Figura 1 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Fonte: ONU (2022)3

Assim, "entram em cena", nas discussões acadêmicas e políticas, as abordagens do desenvolvimento endógeno, local/regional/territorial, levando em consideração o fortalecimento das potencialidades locais/regionais/territoriais através da interação entre setor público, iniciativa privada e sociedade civil organizada.

De acordo com Lima (2017, p. 22), "[...] a endogenia considera o desenvolvimento como o uso constante do potencial e excedente gerado localmente, com iniciativas e controle dos atores locais e da sociedade civil". Nesse sentido, ocorre uma alteração no conceito de região, antes caracterizado por aspectos físicos, econômicos e culturais, e que fora substituído pelo conceito de território, visto como um espaço construído social e historicamente por intermédio da cultura, das instituições micro e mesorregionais e também da política (COSTA, 2010).

Nessa perspectiva, o desenvolvimento[4] pode ser promovido pelos atores de uma sociedade, que são possuidores de uma cultura e formas de organização próprias. Assim, cada território tem formas específicas de organização, bem como instituições que poderão incentivar ou coibir o desenvolvimento nessa localidade (COSTA, 2010). Mas, qual a diferença entre local, regional e territorial?

Para respondermos a essa questão, fazemos menção à Lima (2017), que refere que a diferença entre local e regional não é conceitual, mas uma questão de escala. Para ela, a abordagem do desenvolvimento endógeno pode ser aplicada tanto com enfoque do desenvolvimento local como regional, pois ambos centralizam suas análises no território, compreendido como um espaço construído socialmente.

Para Amaral Filho (1996), a ideia de desenvolvimento endógeno é oriunda da teoria econômica, que rompeu com a teoria tradicional ortodoxa do crescimento, a qual é

[3] Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4. Acesso em: 20 jan. 2022.
[4]"Esta visão de mundo acabou penetrando com grande força nas organizações e nas sociedades latino-americanas dentro do pacote inserido pelo pós-consenso, adquirindo versões vulgares que propagam a ideia de que todas as comunidades territoriais dispõem de ativos capazes de lhe conferir a possibilidade de gestação do desenvolvimento endógeno" (COSTA, 2010, p. 113).

fundamentada em uma função de produção linear, em que a produção (Y) varia em função do trabalho (L) e do capital (K), podendo-se acrescentar o fator terra (N), dando origem à função de produção Y= f (K, L), ou seja, o crescimento econômico é função do aumento da quantidade de trabalho e capital, não se levando em consideração outros fatores que poderiam interferir na função de produção da economia.

Com a ruptura desse modelo, fatores como capital humano, conhecimento, informação, pesquisa e desenvolvimento, dentre outros, outrora considerados exógenos, passaram a fazer parte da função de produção agregada, significando que o crescimento econômico a partir de então passa a ser influenciado também por outros fatores, rompendo, dessa forma, com a abordagem tradicional (AMARAL FILHO, 1996).

Posteriormente, surge a abordagem do Desenvolvimento como Liberdade, elaborada por Sen (2010). Nessa perspectiva, a expansão das capacidades humanas, ou seja, o conjunto de coisas que as pessoas podem ter, ser ou fazer é tido como principal meio e fim do desenvolvimento, entretanto, as coisas que as pessoas podem ter e as escolhas que podem fazer não têm como ser medidas, podendo ser infinitas e variar de pessoa para pessoa (VEIGA, 2010).

A introdução da ideia de liberdade no processo de desenvolvimento é fundamental por duas razões: a primeira é a avaliatória, isto é, deve-se avaliar o progresso, tendo como parâmetro o aumento das liberdades das pessoas; a segunda é que o desenvolvimento está sujeito à condição de agente das pessoas (SEN, 2010).

Nesse sentido, Sen (2010) menciona que o único desenvolvimento possível é o humano, que ocorre por meio do aumento das liberdades individuais, ou seja, quando as pessoas tiverem condições de escolher o tipo de vida que querem levar. Assim, a liberdade é tida como o meio e o fim do desenvolvimento, devendo ser compreendida em seus diversos aspectos.

Três tipos de privação de liberdades substantivas são apresentados na perspectiva "seniana" do desenvolvimento, que interferem na liberdade de cada pessoa poder escolher o tipo de vida que queira levar, quais sejam: liberdade econômica; liberdade social; e liberdade política, as quais estão interligadas, reforçando e complementando umas às outras.

Nesse sentido, a pobreza não permite que as pessoas tenham liberdade para escolher, por exemplo, o que comer, o que vestir, onde morar, dentre outras coisas, levando-as a uma condição precária de vida e privando-as de liberdade social, como falta de oportunidade de acesso a serviços básicos de saúde e saneamento básico, por não poderem morar em um local que possua uma infraestrutura adequada, com educação formal de boa qualidade etc. Tal situação acarreta também a privação de liberdades políticas e civis, devido ao desconhecimento e à falta de instrução, que levam à privação de liberdade econômica.

A abordagem de desenvolvimento como liberdade não desconsidera a importância do crescimento econômico no processo de desenvolvimento, porém, segundo Sen (2010), não é necessário que os países esperem o crescimento para investir em áreas fundamentais como educação e saúde. O autor utiliza o caso do Japão e de outros países do Leste Asiático como exemplo do incremento do crescimento econômico via promoção da oportunidade social, especificamente na área da educação básica e, posteriormente, da saúde, feita, em muitos casos, antes de acabar com a pobreza.

A privação de uma das liberdades substantivas apontadas pode gerar um "círculo vicioso", não levando a melhorias nas formas de vida das pessoas. Assim, faz-se necessária a eliminação dessas privações de liberdades substantivas, possibilitando que as pessoas tenham oportunidades de escolhas, exercendo a condição de agente e beneficiária no processo de desenvolvimento, visto que o único desenvolvimento que deve existir é o humano (SEN, 2010).

Desse modo, as liberdades instrumentais que as pessoas desfrutam ou desejam ter são influenciadas por valores, costumes e normas prevalecentes em cada sociedade, por isso, elas são inúmeras, não tendo como estabelecerem-se "parâmetros" para as escolhas individuais, ou seja, para as liberdades individuais, porém, existem cinco tipos de liberdades instrumentais que contribuem para a liberdade global (SEN, 2010). Isso exposto, o autor menciona as seguintes liberdades instrumentais:

a. Liberdades Políticas: são as oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em quais princípios, além de incluir a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades; de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura; de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc.

    - Facilidades Econômicas: são caracterizadas com as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca.
    - Oportunidades Sociais: são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, dentre outras.
    - Garantias de transparência: estão relacionadas às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar, ou seja, à liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza.
    - Segurança Protetora: é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte.

Como foi visto, a liberdade tem papel constitutivo e instrumental, caracterizando-se assim como liberdade constitutiva e liberdade instrumental, sendo considerada o fim e o meio do desenvolvimento humano, o qual ocorre quando as pessoas assumem o papel de agente, participando das decisões políticas, econômicas e sociais. Desse modo, três conceitos centrais são encontrados na abordagem do desenvolvimento como liberdade, os quais, de acordo com Lima (2017), podem amenizar as privações das liberdades individuais, quais sejam:

a. Intitulamentos: referem-se às dotações ou pacotes de bens que uma pessoa possui ou pode possuir por canais legítimos.

    - Funcionamentos: referem-se às opções disponíveis para que uma pessoa possa escolher o que deseja ter ou fazer da forma que ela priorizar.
    - Capacidades: são as possibilidades reais para que uma pessoa possa realizar com razão aquilo que queira.

Na década de 1990, foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Considerado um indicador mais razoável que a renda per capita, ele foi idealizado e construído pelo

economista paquistanês Mahbub ul Haq, arquiteto do relatório sobre o desenvolvimento humano, com a contribuição de Amartya Sen. "Mahbud formou a convicção de que uma das piores pragas contra o desenvolvimento era a falta de uma alternativa à renda *per capita* sempre que o problema fosse o de avaliá-lo, ou medi-lo" (VEIGA, 2010, p. 83).

Considerado pelo PNUD como um ponto de partida, pelo fato de o desenvolvimento ser algo complexo, o IDH só reflete uma medida da qualidade de vida em uma sociedade por levar em consideração a renda, a esperança de vida e a educação, não abrangendo a questão da participação política na ampliação das capacidades humanas. Assim, em 1991, foi criado pelo PNUD o índice da liberdade humana, e, em 1992, o da liberdade política, os quais não sobreviveram devido à dificuldade de se quantificar esses aspectos do desenvolvimento de forma adequada, contudo, possibilitaram o tratamento desses temas de maneira mais qualitativa (VEIGA, 2010).

Portanto, medir o desenvolvimento pela expansão das capacidades individuais ainda não é possível pelas vias quantitativas, utilizando-se de uma média para inferir se as pessoas estão tendo condições melhores, como se faz com a renda per capita (abordagem totalmente economicista) e o IDH (abordagem humana do desenvolvimento).

Nesse contexto, o desenvolvimento ocorre por meio da eliminação da privação das liberdades das pessoas, que pode ocorrer através da redução da pobreza, do analfabetismo, da desigualdade de gênero, dentre outros fatores, assim, as políticas públicas são tidas como um elemento essencial para a expansão das capacidades das pessoas, além de serem consideradas fundamentais para manter o equilíbrio da sociedade, como referem Zamba e Kujawa (2017, p. 3): "As políticas públicas são um importante recurso que os Estados dispõem para enfrentar os graves dilemas sociais que ameaçam o seu funcionamento, e a sua organização em vista da justiça social". Elas podem e devem ultrapassar a lógica assistencialista promovendo emancipação social.

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITUAÇÃO, FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

Nos países latinos, a palavra política tem usos variados, designando a luta pelo poder; a concorrência entre partidos; as categorias sociais, dentre outros, para exercer influência e autoridade em determinadas situações; e as táticas e combinações existentes entre grupos e profissionais (MENY; THOENING, 1992). Nessa perspectiva, a política significa o que, em inglês, se denomina *politics,* diferenciando-se do termo *policy,* que se traduz em uma ação governamental.

Segundo Rua (1998, p. 1), a política é "[...] o conjunto de procedimentos formais e informais, que expressam relações de poder e se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos". Assim, o termo política apresenta dois significados principais: um mais geral, que está relacionado com os temas clássicos da política, como eleições, voto, partido, parlamento, governo, dentre outros; e o termo política pública, que é mais recente e se refere às ações implementadas pelo Estado na busca de atender às demandas da sociedade (PEREIRA, 2008).

Assim, com o intuito de esclarecer o contexto do surgimento das políticas enquanto ações governamentais, visando à resolução de problemas públicos, e como campo de estudo e desenvolvimento de pesquisas, as próximas linhas apresentam, uma breve discussão sobre o surgimento do Estado de Bem-Estar Social no ocidente e sua consolidação no período pós Segunda Guerra Mundial.

Para Meny e Thoening (1992) desde o século XIX na Europa, têm-se indícios de uma certa distribuição de recursos entre os pobres e de organização de serviços, os quais não estavam fundamentados no altruísmo, tendo como objetivo principal manter a ordem pública:*"[...] las intervenciones públicas que, hasta el siglo XIX, se reducían principalmente a los sectores ligados al imperium del Estado: policía, seguridad interna y externa, diplomacia, defensa, expansión militar y colonial"* (MENY; THOENING, 1992, p. 15).

Kerstenetzky e Kerstenetzky (2015) fazem alguns apontamentos sobre as origens do estado de bem-estar a partir de uma perspectiva histórica e evolucionária na qual o Estado passa de "Estado-poder a Estado-desenvolvimentista" (aspas do original). Segundo os autores, foi em 1648 que surgiram os Estados Nacionais, com o Tratado de Westfália, e o mundo passou a ser "um sistema" de Estados nacionais reduzindo a limites manejáveis as ameaças externas, a fragmentação política interna baseada em religião ou outras clivagens e as inevitáveis combinações entre esses elementos (KERSTENETZKY; KERSTENETZKY, 2015).

Posteriormente, foram impostos limites e responsabilidades ao soberano, as quais tiveram influência das ideias iluministas e da Revolução Francesa. Porém, foi em 1793 que a Declaração Francesa dos Direitos Humanos, em seu artigo XXI, garantiu liberdade, bem-estar, assistência e trabalho (quando necessário) aos indivíduos do território (KERSTENETZKY; KERSTENETZKY, 2015).

De acordo com Nogueira (2001), foi no final do século XIX e início do século XX que se foi atribuindo gradativamente ao Estado a função de interventor e regulador do bem-estar da sociedade, sendo criadas as expressões *welfare policy* (política de bem-estar) no início do século XX, e *welfare state* (estado de bem-estar) na década de 40.

Nesse sentido, a transformação do papel do Estado foi ocorrendo gradativamente desde a consolidação dos Estados Nacionais, porém, pode-se afirmar que foi no século XX, no período pós Segunda Guerra que, a expressão Estado de Bem-Estar ganhou força e consolidou-se nos países capitalistas ocidentais, configurando-se assim como "[...] uma proposta institucional nova de um Estado que pudesse implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos dos membros de uma determinada sociedade'' (NOGUEIRA, 2001, p. 2).

Assim, no período de consolidação do Estado de Bem-Estar no Ocidente, surge a área de estudo chamada políticas públicas como parte do ramo do conhecimento denominado *policy science,* que surgiu quando pesquisadores dos Estados Unidos e Europa buscaram compreender a relação entre governos e cidadãos, por meio do estudo do que os governos fazem efetivamente (PEREIRA, 2008). *"El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?"* (MENY; THOENIG, 1992, p. 9).

De acordo com Souza (2006), enquanto área do conhecimento, ela nasce nos Estados Unidos como uma subárea da ciência política, diferindo da tradição europeia, que tinha como foco a análise do Estado e suas instituições, passando a enfatizar as ações dos governos. "O estudo das políticas públicas surge atrelado à ciência política como a finalidade maior de entender como e quais motivos levam os governos a optarem por determinadas ações" (LIMA, 2017, p.73).

De acordo com Meny e Thoening (1992), os estudos das políticas do *Welfare State* relacionam o desenvolvimento econômico ao aumento das intervenções estatais. Nesse

sentido, os estudos e pesquisas a respeito das políticas públicas tiveram, inicialmente, o intuito de assessorar os governos nas tomadas de decisões a curto e longo prazo, configurando-se em decisões, deixando as preocupações de ordem teórica em segundo plano (MENY; THOENING, 1992). Porém, quando passa a ser um conjunto de normas e procedimentos de pesquisa, *policy analysis* passa a ser uma disciplina da ciência política, distanciando-se da orientação operacional (MULLER; SUREL, 2002).

A literatura sobre políticas públicas destaca três correntes teóricas: a pluralista, a neomarxista e as novas teorias, que são conhecidas como teorias intermediárias. Para a primeira corrente, as políticas dos poderes públicos são explicadas pelas ações e interações dos indivíduos e grupos na sociedade. Nessa perspectiva, o Estado é considerado regulador, neutro e limitado.

O segundo grupo consiste nos teóricos marxistas e neomarxistas, os quais defendem que o Estado representa os interesses do capital, considerando que ele está a serviço de um grupo específico, e, dessa forma, as políticas públicas são essenciais devido às contradições causadas pelo capitalismo, em que as classes dominantes transferem para o Estado a função de resolver as crises provocadas pelo capitalismo.

O terceiro grupo é considerado um caminho intermediário porque busca interpretar os equilíbrios e desequilíbrios entre a sociedade e o Estado, que podem ser traduzidos pelas políticas públicas, e por serem consideradas um "caminho do meio" entre os dois extremos anteriores, algumas dessas teorias assemelham-se às teorias pluralistas e outras as neomarxistas (MENY; THOENING, 1992).

No entanto, de acordo com Pereira (2008), existem apenas duas correntes teóricas das políticas públicas: a primeira considera o termo público como essencialmente governamental/estatal, assim, segundo essa interpretação, as políticas só podem ser produzidas pelo Estado; a segunda interpretação diverge no que se refere à "exclusividade" do Estado na formulação dessas políticas, considerando que a sociedade tem um papel importante nesse processo, e o termo público não se limita ao termo estatal.

Nesse contexto, levando em consideração os apontamentos de Meny e Thoening (1992), foram criadas novas teorias, alternativas aos modelos anteriores, que buscaram explicar, de maneira mais completa, as relações e interações entre o Estado e os demais atores da sociedade, visto que as correntes pluralistas, marxistas e neomarxistas têm um caráter ideologizado.

De acordo com Souza (2010), a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil, o poder público passa a usar vários elementos institucionais, e a sociedade passa a ter um maior interesse pelo conhecimento das ações do Estado. Nesse cenário, segundo o autor, a teoria neoinstitucional apresenta-se como uma base teórica interessante no processo de avaliação de implementação dessas ações pois "[...] significa uma abordagem que permite entender a realidade de uma determinada política pública, aumentando o escopo do entendimento geral, além de fornecer importante suporte teórico à produção científica do País" (SOUZA, 2010, p. 2).

O foco analítico fundamental da política pública reside na decisão de que tipo de problema a política a ser implementada buscará corrigir, sem olvidar que o percurso entre a identificação do problema e a decisão de como será implementada a política pública contará sempre com a intervenção da sociedade civil, uma vez que esta também é responsável pela fiscalização dos resultados da política (SOUZA, 2006).

Portanto, fica clara aqui a importância da participação da sociedade na indicação dos problemas que precisam ser sanados e na construção de possíveis ações que possam resolvê-los, como também na fiscalização e no acompanhamento dessas ações, visto que os recursos utilizados são da própria sociedade.

A partir da compreensão de como surgiu a área do conhecimento, das políticas públicas e qual seu objetivo e importância, faz-se necessário apresentar algumas definições e classificação do termo políticas públicas. Desde já, é importante mencionar, corroborando com Lima (2017) e Souza (2006), que conceituar políticas públicas não é algo simples, em virtude da existência de uma diversidade de concepções, por ser um campo de estudo multidisciplinar que envolve a Sociologia, a Ciência Política, a Economia dentre outras áreas do conhecimento, não existindo uma conceituação única.

Para Muller e Surel (2002), uma política pública, antes de qualquer coisa, consiste em propósitos que se deseja atingir, os quais devem estar explícitos nas decisões governamentais e nos textos, com objetivos estabelecidos. Tais propósitos devem resultar na elaboração de planos, programas e projetos, que deverão ser implementados e, posteriormente, avaliados.

Rua (1998) considera que as políticas públicas são resultantes da atividade política, ou seja, são *outputs* dessa atividade e abrangem as decisões e ações que devem ser selecionadas de maneira estratégica para que se possam cumprir as decisões estabelecidas. Ainda segundo a autora,"[...] uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público" (RUA, 1998, p. 2).

Thomas Dye. no livro *"Understanding Public Policy",* preocupado com as ações dos governos, por quais razões as escolhem, e a diferença que isso faz, resume a definição de políticas públicas como, o que os governos escolhem fazer ou não fazer. Na perspectiva do autor, a política pública pode ser traduzida como o "governo em ação", que, de acordo com Souza (2016), é uma visão predominante entre os estudiosos da área.

Muller e Surel (2002) assinalam que as políticas públicas se caracterizam pela presença de contradições e incoerências, as quais devem ser levadas em consideração, porém, não podem impedir a definição da conduta governamental. Dessa maneira, os tomadores de decisão terão que lidar e perseguir objetivos contraditórios, ou seja, a implementação de uma determinada política poderá beneficiar determinados grupos da sociedade e outros não, como exemplo: "[...] promover a rentabilidade de certa empresa pública e manter a paz social; frear a inflação e reativar o consumo" (MULLER; SUREL, 2002, p. 17).

2.3. CLASSIFICAÇÃO E CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Meny e Thoening (1992, p. 100) afirmam que as políticas públicas podem ser diversas, ou seja: *"[...] este abanico es tan extenso que va desde la redacción de la Constitución de un país hasta las campañas de comunicación televisivas, pasando por la fijación de impuestos, la educación, la fuerza, etc".* Assim, a ação a ser empreendida dependerá da conjuntura e do problema a que ela se prestará a solucionar, daí a importância de compreendermos como estão classificadas as políticas públicas a partir da literatura especializada.

Uma classificação conhecida popularmente é a que divide as políticas públicas em dois grupos interligados, quais sejam: políticas sociais e políticas econômicas. As primeiras visam atender às demandas da sociedade, buscando solucionar ou amenizar os problemas, com o intuito de melhorar a qualidade de vida das pessoas. A literatura especializada aponta como exemplo desse tipo de política os programas de habitação, educação, serviços médicos e sociais, dentre outros, que buscam amenizar as desigualdades provocadas pelo mercado.

As políticas econômicas têm como intuito regular à atividade econômica através da resolução de problemas econômicos, estando classificadas em: política fiscal (trata das questões relacionadas à arrecadação e gastos governamentais); monetária (controle da oferta de moeda na economia); cambial (controle da taxa de câmbio); e de rendas (intervenção no processo de formação de preços e salários).

Nessa perspectiva, Boschetti (2009, p. 10) afirma que "[...]não se pode explicar a gênese e desenvolvimento das políticas sociais sem compreender sua articulação com a política econômica". Para autora, é fundamental a análise de dados que resultam da política econômica adotada, como: taxas de juros; índices de inflação; taxas de importação e exportação; distribuição do PIB nos orçamentos das políticas, dentre outros, objetivando verificar seus efeitos na formação das políticas sociais (BOSCHETTI, 2009).

Assim, existe um leque de parâmetros para a classificação das políticas públicas, entretanto, segundo Meny e Thoening (1992), as classificações mais utilizadas são as que consideram a ação pública função da teoria da mudança social. Dessa maneira, os autores consideram o modelo apresentado por Theodor Lowi nos anos 60 e 70 como o mais completo nesse sentido, pois "[...] *se acuña en un parámetro: la naturaleza de la coerción que una política pública introduce entre el Estado y el sujeto"* (MENY; THOENING, 1992, p. 101).

Por esse viés, as políticas públicas são classificadas a partir de duas perspectivas – a coerção direta e a coerção indireta –, tendo-se assim as políticas regulamentárias ou regulatórias e as políticas redistributivas como os resultados do exercício da coerção direta pelo Estado e as políticas distributivas e constitutivas como resultado da coerção indireta Meny e Thoening (1992).

Na mesma direção, pensando a política pública pela perspectiva do "Estado em Ação", tem-se os trabalhos de Souza (2016) e Souza (2006), que estão baseados também no modelo de Theodor Lowi e apresentam as mesmas classificações por serem as mais conhecidas no campo das políticas públicas e elaboradas através de uma máxima: "[...] a política pública faz a política" (SOUZA, 2006 p. 9). Quais sejam:

a. Distributivas: referem-se às decisões que beneficiam diretamente determinados grupos ou regiões. Os impactos gerados por essas políticas seriam mais individuais que coletivos, outra característica desse tipo de política é não levar em

consideração os recursos limitados;

- Redistributivas ou Arena: enquadram-se nesse grupo as políticas sociais universais como o sistema tributário, a seguridade social, a política monetária, dentre outras. Essas políticas estão mais próximas das classes sociais, e seus impactos não seriam individuais.
- Regulatórias: têm como objetivo normatizar serviços e equipamentos. É o caso da legislação trabalhista e do código de trânsito.
- Constituintes ou Constitutivas: estabelecem regras e procedimentos para que outras políticas possam ser criadas.

Outra discussão no estudo das políticas públicas consiste no que a literatura denomina "ciclo de uma política pública", que abrange: a formulação de políticas, compreendida pela definição da agenda e pela definição de alternativas; a implementação das políticas; e a avaliação. A primeira consiste na construção da agenda ou "[...] conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros" (CAPELLA, 2018, p. 14).

De uma maneira geral, são apresentadas na literatura três tipos de agendas. A primeira consiste no que os autores denominam de agenda sistêmica, por consistir nas questões oriundas da sociedade civil e que demandam atenção do Estado. Porém, quando essas questões passam a atrair a atenção governamental, tem-se a agenda governamental. Por fim, quando as questões que fazem parte da agenda governamental são transformadas em políticas públicas, tem-se a agenda decisória.

Considera-se que a agenda governamental é um subconjunto da agenda sistêmica, que está inserida no "universo" da sociedade, e a agenda decisória é "[...] um subconjunto da agenda governamental, que contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas" (CAPELLA, 2018, p. 32).

Portanto, a definição do problema público é o ponto-chave no processo de construção da agenda governamental por envolver diversos interesses, buscando a atenção dos governos. Em outras palavras, o problema público consiste em uma questão que se buscará solucionar por meio criação e implementação da política. Dessa forma, nem toda demanda social será objeto da ação governamental. Nessa fase, duas questões precisam ser respondidas: quais problemas entram na agenda governamental? Por que eles são escolhidos em detrimento de outros?

Assim, na definição do problema, entra em jogo o exercício do poder, que leva à priorização de algumas questões em detrimento de outras. E para um problema entrar na agenda governamental, faz-se necessária uma mobilização em torno de determinada questão social para que ela possa ser vista pelos gestores públicos e tomadores de decisão. Nesse contexto, a mídia é uma aliada importantíssima nesse momento, com vistas a estruturar o debate sobre determinadas questões, atraindo atenção para elas.

A segunda fase do ciclo das políticas públicas consiste na definição de alternativas, ou formulação das políticas, porém, alguns autores consideram essa fase como a fase da implementação, como é o caso de Viana (1996). Segundo essa autora, a implementação das ações é a segunda fase do ciclo das políticas públicas, consistindo em uma relação entre atores governamentais e não governamentais, com um tempo estabelecido para

acontecer. Assim, a autora descreve esse processo como "ação social", que se pode traduzir no encontro de diferentes atores, com diferentes intenções.

De acordo com Capella (2018), muitos discursos sobre a formulação de políticas relacionam-se com a implementação, pelo fato de esta ter consequência sobre o desenho e os resultados da política. "Assim, um aspecto fundamental da formulação é compreender que as políticas públicas são desenhadas por meio dos instrumentos, capazes de traduzir as intenções dos formuladores de políticas em um conjunto de ações concretas" (CAPELLA, 2018, p. 74).

Da mesma maneira que a definição dos problemas, a definição de alternativas é um processo político, consistindo em um discurso de legitimação da ação governamental, sendo considerada também como uma fase anterior à tomada formal de decisão (CAPELLA, 2018).

No que tange à implementação, terceira etapa do ciclo das políticas públicas, que costuma ser estudada, normalmente, por administradores e cientistas políticos, iniciaremos com a citação de Mello (2020): "Abordar a implementação de uma política é um compromisso com o real, tomado como base para construção de conhecimento útil e aplicado ao aprimoramento contínuo das políticas e serviços públicos". Assim, são apresentadas na literatura algumas abordagens sobre a implementação de políticas públicas: *bottom up* (baixo para cima); *top down* (cima para baixo); e as abordagens inovadoras.

A abordagem *top down,* considerada de "cima para baixo", tem como premissa a existência de formuladores e implementadores, não levando em consideração a interferência de outros sujeitos no processo de implementação. "Apresentando as visões, clássica e linear, tendo como principal hipótese a separação entre a formulação e implementação, considerando que decisões são exclusivas dos implementadores" (NAJBERG; BARBOSA, 2006, p. 8), essa abordagem centra sua atenção no atingimento dos objetivos propostos nos programas de intervenção. Além disso, não leva em consideração o fato de que fatores externos podem interferir na implementação, os quais podem levar à necessidade de mudanças nos objetivos traçados inicialmente. Alguns autores o caracterizam como um modelo hierárquico de implementação de políticas públicas.

De acordo com Bichir (2020), na abordagem *botton up* a implementação é o momento em que as decisões tomadas previamente em processos e práticas administrativas, por meio de instrumentos de políticas, e da atuação de burocratas com pouca margem decisória, são traduzidas. Nessa perspectiva, a implementação parte da junção dos objetivos dos atores sociais, públicos e privados, sendo vista como um processo que ocorre de baixo para cima. Contudo, é importante mencionar que esses modelos podem se complementar. Dessa maneira, o estabelecimento de determinada política pública pode mesclar a utilização objetiva da abordagem *top down* com a visão mais subjetiva da *botton up*, transformando a implementação em um processo que envolve vários autores.

No que tange às abordagens inovadoras, Bichir (2020) aponta algumas características que são comuns a essa corrente, quais sejam: a visão estratégica dos problemas de implementação; e a implementação como um processo autônomo, não fazendo parte de um ciclo que sucede a formulação, sendo considerada um processo de aprendizagem.

Prosseguindo com a apresentação das etapas do ciclo de uma política pública, tem-se com intuito de examinar os impactos, resultados e efeitos de uma política e relacioná-los com as ações implementadas, a avaliação de políticas públicas, quarta etapa do ciclo em discussão, e área de estudo e desenvolvimento de pesquisas institucionais e acadêmicas.

> A avaliação enquanto pesquisa constitui-se em um exercício que busca estabelecer uma relação de causalidade entre os resultados de uma política e suas ações, no sentido de averiguar em que medida a política conseguiu atingir os resultados esperados e de que forma isso gerou consequências no contexto social em que ela foi implementada (LIMA, 2017, p. 83).

A literatura aponta que a avaliação de políticas públicas se expandiu nos Estados Unidos no contexto do *New Deal* por meio de iniciativas do governo federal na década de 60, na busca por legitimidade (SOUZA, 2009). De acordo com Lima (2017), nesse período, a avaliação também abrangia os países do Norte da Europa e os que possuíam ligações com os Estados Unidos e Canadá, sendo expandida para os demais países europeus na década de 70, sendo que, nos anos 80, os governos conservadores passaram a estimulá-la, sendo desenvolvidas pelos organismos de auditoria e Ministérios da Fazenda, tendo como objetivo "[...] alocar os recursos públicos de forma eficiente, em virtude das limitações fiscais" (LIMA, 2017).

Para Souza (2019), a avaliação de políticas públicas foi se tornando uma pesquisa social, sendo desenvolvida à luz de teorias e utilizada no Brasil a partir da década de 80. Para alguns autores, a teoria da avaliação de políticas públicas consiste em uma versão da teoria da ciência social, enquanto para outros uma sequência lógica dos passos do programa, existindo ainda uma terceira visão, segundo a qual a teoria da avaliação seria um plano de atividades do programa (SOUZA, 2019).

Souza (2019) ainda chama a atenção para o fato de existir na atualidade "[...] a visão da ideologia neoliberal da avaliação", que busca transformar a avaliação em ferramenta de perseguição ao funcionalismo público e de privatização. Tal visão passou a ser enfatizada no Brasil a partir de 2015, com a saída dos governos de esquerda do poder, e, infelizmente, pode ser aprofundada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 109/2021 (BRASIL, 2021), a qual tornou a avaliação de políticas públicas uma obrigação constitucional. Podendo ser algo positivo se, de fato, a preocupação for melhorar os mecanismos de implementação e execução das políticas no intuito de torná-las eficientes, eficazes e efetivas, no sentido de contribuir para a melhoria das condições da população brasileira.

Apesar da avaliação de políticas públicas ter se expandido e adquirido importância nos campos político e acadêmico, ainda apresenta inúmeros desafios a serem enfrentados, segundo a maioria dos estudiosos da área. No que se refere especificamente ao campo acadêmico, que é o nosso campo de atuação, "[...] os desafios envolvem os conceitos e as metodologias avaliativas, buscando-se inovar para ultrapassar os limites analíticos que as metodologias tradicionais possuem'' (LIMA, 2017, p. 80).

A tese intitulada "Aspectos Teóricos da Avaliação de Políticas Públicas", desenvolvida por Souza (2019), apresenta as raízes das discussões teóricas da avaliação de políticas públicas, que teve início nos anos 60. Nesse contexto, a literatura específica aponta três teorias nucleares da avaliação de políticas públicas: a *black box,* as teorias da

mudança e a *theory-driven,* as quais, de acordo com Souza (2019, p. 6), "[...] constituem o que há de mais representativo sobre as teorias da avaliação".

No que tange à teoria *black box,* os principais expoentes foram Campbell e Scriven. Esses autores buscaram, através do método experimental e quase experimental, analisar as relações causais entre os programas e seus efeitos, dando início a uma postura científica na pesquisa de avaliação. Apesar de seus trabalhos serem restritos ao plano metodológico, constituíram a abordagem *black box* da avaliação (SOUZA, 2019).

Vale salientar que esses dois autores não desenvolveram uma metodologia de avaliação de políticas públicas propriamente ditas, tendo como preocupação as áreas de Educação e Psicologia. Sua influência no campo das políticas públicas ocorreu devido aos seguintes fatores: consistia em uma concepção de conhecimento científico; era uma proposta prática no campo da avaliação; e no uso das políticas públicas, essa metodologia prometia conclusões causais, considerando-se o experimento uma prática adequada para se chegar ao conhecimento (SOUZA, 2019).

Porém, por ser um modelo direcionado para os resultados, não contemplava uma análise mais ampla, que buscasse explicar o porquê desses resultados, a forma de atuação do programa e uma teoria que o fundamentasse. Essa teoria sofreu críticas, e é tida como o primeiro estágio das teorias de avaliação de políticas públicas, a qual passa por três estágios evolutivos. Desse modo, no segundo e terceiro estágios da teoria da avaliação, destacaram-se as teorias denominadas "teorias da mudança", quais sejam: os trabalhos de Weiss, a partir de 1995; os trabalhos de Wholey e Stake; e a *theory-driven evaluation,* com os trabalhos de Rossi e Chen.

Assim, a teoria da mudança difere da proposta da *black box* por desconsiderar a avaliação como um mero instrumento direcionado para apontar os resultados de determinado programa sem se preocupar em analisar os contextos social, econômico, político e institucional nos quais os programas foram implementados (SOUZA, 2019).

A teoria da mudança é composta pela teoria do programa – ou *theory-based evaluation* – e pela teoria da implementação, a primeira busca explicar os fatores responsáveis pelo sucesso ou insucesso do programa avaliado, como e por que ocorreram os impactos. Assim, as fontes dessa teoria são os documentos do programa, a população, a pesquisa prioritária e o raciocínio lógico. A segunda busca analisar como a intervenção está operando, ou seja, a forma como o programa está sendo conduzido (SOUZA, 2019). Assim, ela introduz a utilização de métodos qualitativos na avaliação de políticas públicas, levando em consideração duas fontes teóricas: as crenças dos participantes do programa e as teorias das ciências sociais.

O terceiro estágio da teoria da avaliação é representado pela *theory-driven evaluation* – ou avaliações orientadas pela teoria –, no qual foi retomada a importância das avaliações experimentais e acentuada a relevância da utilização de teorias no processo de avaliação proposta nas teorias da mudança. Nesse estágio, o foco é a teoria do programa e as teorias substantivas das ciências sociais, com o objetivo de explicar e inserir a avaliação em um contexto mais crítico e profundo, buscando assim verificar, de acordo com Souza (2019), a maneira como os programas trabalham; a natureza e a causa dos problemas sociais; e os conceitos e técnicas componentes das intervenções sociais propostas.

Assim, a teoria da mudança e a *theory-driven-evaluation* apresentam uma maior compreensão do funcionamento, da construção, dos resultados e impactos de

determinado programa em uma localidade, sendo, portanto, uma avaliação mais completa do que a *black box,* apesar da sua importância para a construção das demais teorias.

A avaliação de políticas públicas deve ultrapassar as barreiras puramente técnicas e adentrar no contexto social porque, afinal de contas, as políticas existem para atender às demandas da sociedade. Nessa perspectiva, são apresentadas aqui algumas abordagens sobre a avaliação de políticas públicas discutidas na literatura brasileira de avaliação de políticas públicas.

A primeira consiste no trabalho de Figueiredo e Figueiredo (1986), o qual aborda um tipo de avaliação denominado "Avaliação política das políticas públicas", que consiste na análise e explicação das razões da escolha de uma política em relação à outra, a qual, segundo a autora, deveria anteceder à avaliação das políticas públicas propriamente dita. Assim, "[...] se a avaliação se detiver no exame substantivo da política e de seu produto, sem entrar no mérito da efetiva apropriação de seus benefícios por parte da população, ela fica restrita à avaliação política [...]" (FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO A., 1986, p. 4).

Segundo Boschetti (2009), esse tipo de avaliação é objeto de estudo preferencialmente da ciência política, tendo como finalidade explicar os fundamentos políticos que levaram à escolha de uma política. Não é, portanto, o tipo de avaliação adotado nesta pesquisa, apesar de o considerarmos relevante para a sociedade e para a construção de conhecimento, pois, como sabemos, no processo de elaboração de uma política pública, existem diversos interesses conflitantes.

No que tange à avaliação de políticas públicas propriamente dita, tem-se a discussão de Ala-Harja e Helgason (2000), que apresentam quatro abordagens básicas da avaliação – experimental, pragmática, econômica e naturalista – e seus métodos. Porém, esses autores chamam atenção para o fato da não existência de um método ideal para o desenvolvimento de uma avaliação, sendo necessário adequá-la ao que se pretende avaliar, bem como ao uso que se pretende dar aos resultados. Assim, é viável a utilização de mais de um método de avaliação.

A avaliação experimental utiliza as práticas positivistas da metodologia das ciências naturais para avaliar programas, por meio da seleção de grupos, que são comparados após um programa ser aplicado a um deles. A avaliação pragmática normalmente utiliza métodos descritivos e estudos de casos como ferramenta, focando na utilidade dos resultados da avaliação. A avaliação econômica é desenvolvida pela análise de custo-benefício e custo eficiência, enquanto a avaliação naturalista é feita por meio da etnografia, da observação participante, de estudos de casos, dentre outros, por acreditar que a sociedade está em constante mudança, por isso, rejeita a avaliação econômica e a experimental (ALA-HAJA; HELGASON, 2000).

De acordo com Viana (1996), os estudos de avaliação compreendem a investigação avaliativa (avaliação *ex ante*) e a avaliação propriamente dita (avaliação *ex post*). A avaliação *ex ante* pode ser: a) avaliação custo-benefício, que se refere à relação monetária entre os benefícios e custos da política; b) avaliação custo-efetividade, que pode ser calculada da seguinte maneira, conforme Viana (1996, p. 30): "[...] dado um montante limitado de recursos, devem ser aplicados de forma tal que permitam um maior número de unidades, de resultados ou benefícios, qualquer que seja o valor da unidade de resultado". Esse tipo de avaliação, segundo a autora, emprega-se mais aos projetos econômicos, enquanto as avaliações de custo efetividade são aplicadas aos programas sociais.

No que se refere à avaliação *ex post,* ela pode acontecer durante ou depois da política finalizada, compreendendo a avaliação de processo, desenvolvida com o intuito de estudar a implementação, e a avaliação de impacto, que estuda os impactos dos resultados das políticas (VIANA, 1996). A seguir, o Quadro 6 apresenta os tipos de avaliação que devem ser utilizados levando em consideração o tipo de projeto a ser avaliado, descrito pela autora em discussão.

Quadro 3 – Tipos de Avaliação de Acordo com o Tipo de Projeto

Escala dos projetos	Grande	Pequena
Estratégia	Analítica e objetiva	Qualitativa (compreensão do conjunto através de casos individuais)
Lógica da investigação	Dedutiva	Indutiva
Desenho	Experimental clássico	Realidade global através da articulação quase-experimental dos indivíduos, que geram, no tecido não-experimental social, grupos ou comunidade.
Técnicas de análise	Quantitativas, às vezes qualitativas	Antropologia cultural, qualitativas, observação participante, história de vida etc.
Resultados da avaliação	Gerais (diferencia etapas)	Específicos (revela os indivíduos e os dimensões, processos e participantes) classes de atores).
Padrão de avaliação	Normas explícitas antes	Normas intuitivas com ênfase na singularidade do projeto.
Avaliadores	Centralizados (não precisam estar em contato permanente com os atores)	Dentro do projeto (intervenção do avaliador é permanente).

Fonte: Viana (1996, p. 31).

Porém, uma classificação importante e bastante utilizada em trabalhos acadêmicos sobre avaliação de políticas públicas, é a que divide a avaliação de políticas públicas em avaliação da efetividade, da eficiência e da eficácia. Essa divisão é "[...] basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e, por conseqüência, (sic) da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação" (ARRETCH, 1988, p. 3). Corroborando, com Figueiredo e Figueiredo (1986), Arretch (1998) apresenta esses três tipos de avaliação, seus objetivos e diferenças, quais sejam:

a. Avaliação de eficiência: o conceito de eficiência nas políticas públicas origina-se da ideia de "otimização de recursos", ou seja, produzir mais com menos, o que significa que esse tipo de avaliação consiste em avaliar o custo-benefício e os custos de resultado de determinado programa ou política (FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO A., 1986). Sobre esse tipo de avaliação, Arretch (1998) assinala que, no Brasil, ela é cada vez mais necessária, em decorrência da escassez de recursos e do aumento da população, que necessita das políticas sociais, visto que esse tipo de avaliação objetiva verificar a relação entre os resultados da política e os esforços empreendidos para a sua realização.

    1. Avaliação de eficácia ou de processo: objetiva aferir se a implementação da política foi eficaz, no sentido do cumprimento das metas desejadas. "A importância desta linha de avaliação está no fato de que é impossível

antever todos os tipos de entraves, problemas e conflitos possíveis durante a realização de um programa" (FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO A., 1986, p. 5). Assim, a avaliação de processo ou avaliação de eficácia não busca avaliar os impactos da política, porém, contribui para que os implementadores possam melhorar as ações da política para que se possa alcançar os resultados esperados. Esse tipo de avaliação é o mais desenvolvido, por ser menos custoso e exequível.

2. Avaliação de efetividade: nesse tipo de avaliação fica evidente a distinção entre avaliação e análise pois existe a necessidade de mostrar a relação entre os resultados encontrados de determinada política pública e/ou impactos causados na realidade objeto da política ou programa em questão (ARRETCH, 1998). Nesse sentido, a autora menciona que a principal dificuldade metodológica encontrada nesse tipo de avaliação é demonstrar que "[...] os resultados encontrados (sejam eles no sentido do sucesso ou do fracasso) estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise" (ARRETCH, 1998, p. 4).

De acordo com Draibe (2001), a efetividade de uma política, programa ou projeto é medida, relacionando-se os objetivos e metas de um lado, e seus impactos e efeitos de outro, sendo indicada por meio das "[...] quantidades e/ou níveis de qualidade com que o programa atinge os impactos esperados e promove os efeitos previsíveis ou não" (DRAIBE, 2001, p. 36). Dessa forma, a autora menciona que:

> Há uma certa confusão provocada na língua portuguesa, pelo uso pouco preciso da noção de resultado. Com efeito, tomados na sua acepção ampla, os resultados de um dado programa abrangem coisas diversas, que aqui denomino, na falta de melhor alternativa, como resultados propriamente ditos, impactos e efeitos. Estou certa da conveniência de distinguir tais noções, até porque são muito distintos os indicadores mais adequados para aferir cada um desses níveis de realização dos programas (DRAIBE, 2001, p. 20).

Esse tipo de avaliação é denominado de avaliação *ex post,* realizada para programas que já finalizaram. Possui grande importância, pelo fato de avaliar se as políticas provocaram mudanças ou não nas realidades nas quais foram implementadas.

De acordo com Figueiredo M. e Figueiredo A. (1986, p. 9), políticas que objetivam mudança "[...] reservam a si a importância de causarem um efeito esperado, o que condiciona a avaliação ao uso de um critério de aferição de mudanças e de modelos analíticos causais". Assim, as políticas com esse propósito podem gerar três tipos de impactos na população-alvo (FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO A., 1986): a) impactos objetivos: quando provoca mudanças quantitativas; b) impactos subjetivos: quando altera o estado de espírito; e c) impactos substantivos: quando mudam qualitativamente a vida desta população.

Dessa forma, quando houver mudanças em termos quantitativos, tem-se a efetividade objetiva. Quando a mudança ocorrer nos sistemas de crenças e valores de uma determinada realidade, após a implementação da política, ocorre a efetividade subjetiva. Por fim, se as mudanças forem qualitativas, no sentido de melhorias das condições sociais

das pessoas-alvo da política, ocorre a efetividade substantiva (FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO A., 1986).

É importante que o avaliador/pesquisador defina estratégias de avaliação, ou seja, construa objetivos, critérios e modelos de análise que possam responder se a política obteve sucesso ou foi um fracasso naquilo a que se propôs solucionar. Para tanto, faz-se necessário que o avaliador leve em consideração a implementação do programa, buscando evitar, uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas, visto que não há certeza de que exista adequação perfeita entre a formulação original de um programa e sua implementação de fato, o que não deve ser visto como um problema[5] (ARRETCH, 1998).[6]

Nesse ínterim, Boschetti (2009) chama a atenção para o fato de as teorias da avaliação enfatizarem as técnicas avaliativas em detrimento de uma análise crítica do papel do Estado e das políticas sociais na produção e reprodução das desigualdades sociais, considerando, dessa maneira, os estudos de avaliação que a classificam em função do objetivo (efetividade, eficiência e eficácia); do momento em que se realiza a avaliação (*ex-ante* e *ex-post*); da posição de quem realiza a pesquisa (interna ou externa) e da escala de projetos e dos seus destinatários, como tecnicistas e operacionais.

Esse tipo de avaliação "[...] trata as políticas sociais como um conjunto de ações que possuem início, meio e fim, e não como processo de formulação, execução e consolidação de direitos e serviços sociais, que devem ser permanentes e universais" (BOSCHETTI, 2009, p. 4). Para isso, é necessário que as políticas públicas sejam reconhecidas como fundamentais à consolidação do Estado democrático de direito, com a avaliação direcionada a mostrar se os programas e políticas contribuem para mitigar as desigualdades sociais, expandir direitos e proporcionar a equidade (BOSCHETTI, 2009).

Com esse intuito, a autora propõe uma avaliação baseada no método dialético, o qual compreende e insere os fenômenos sociais dentro da perspectiva da totalidade a partir de seu processo de produção e reprodução, tendo como princípio a compreensão que cada fenômeno social consiste em um momento do todo e deve ser analisado pela dimensão histórica, econômica e política (BOSCHETTI, 2009). Desse modo, "[...] os fatos expressam um conhecimento da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético, isto é, determinados e determinantes desse todo, de modo que não podem ser entendidos como fatos isolados" (BOSCHETTI, 2009, p. 8).

Assim, alguns aspectos devem atribuir sentido à construção de indicadores, possibilitando que os avaliadores desenvolvam uma avaliação mais completa dos programas e políticas. Porém, não devem esgotar as possibilidades de avaliação, as quais devem levar em consideração os objetivos de cada avaliador.

Por fim, tem-se a abordagem da avaliação de políticas públicas por meio da expansão das capacidades das pessoas, base da teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen. Nessa perspectiva, as políticas públicas apresentam-se como

[5]"É simplesmente um dado da realidade, que impõe um razoável grau de incerteza quanto à convergência de ações dos implementadores e, por extensão, da perfeita adequação entre formulação original e implementação efetiva" (ARRETCH, 2001, p. 48).

[6]"[...] a tradição brasileira em políticas públicas (se é que podemos afirmar que já exista entre nós uma tradição nesta área) é bastante pobre em termos de estudos de avaliação da efetividade das políticas. É certo que o critério da efetividade das políticas tem estado presente em boa parte das análises. Na medida em que este critério está fortemente relacionado a determinados ideais de igualdade e justiça social e, por esta razão, à expectativa de que as políticas implementadas reduzam os brutais índices de pobreza, desigualdade e exclusão social existentes entre nós, a correlação entre políticas e seus parcos resultados tem estado presente no discurso analítico das políticas públicas" (ARRETCH, 1998, p. 4).

mecanismos de promoção do desenvolvimento, por meio da expansão das liberdades substantivas individuais, porém, para isso, é necessário que elas estimulem as pessoas a serem agentes de mudança, e não apenas beneficiárias de uma ação pública. Assim, as políticas públicas têm um papel relevante para a produção do desenvolvimento e a emancipação social, ultrapassando a lógica assistencialista (ZAMBAM; KUJAWA, 2017).

Contudo, levando em consideração as diferentes maneiras que essa perspectiva pode ser utilizada em uma pesquisa de avaliação de políticas públicas, assim como a dificuldade de se medir algumas capacidades em relação a outras, Sen (2010) evidencia a necessidade do pragmatismo ao se usar "[...] a motivação subjacente à perspectiva da capacidade no emprego dos dados disponíveis para a avaliação prática e a análise de políticas" (SEN, 2010, p. 113).

Assim, são apresentadas três abordagens para avaliar se a política ou programa contribuiu para a expansão das capacidades individuais da população-alvo, levando em consideração, segundo o autor, que, "[...] em qualquer escolha de critérios para finalidades avaliatórias, haveria não apenas juízos de valor, mas também, com grande frequência, alguns juízos sobre os quais não existiria total concordância" (SEN, 2010, p. 112). Para ele, a questão fundamental trata-se da aceitação pública de critérios de avaliação de políticas diferentes, dos tradicionais critérios tecnológicos como a renda real, por exemplo.

Quadro 4 – Avaliação de políticas públicas na perspectiva das capacidades

Abordagens	Maneiras
1 Abordagem direta: ocorre através da comparação de vetores de funcionamentos ou capacidades, consistindo na maneira mais rápida e radical de se introduzir as questões sobre capacidades em uma avaliação.	**1.1 Comparação total:** envolve o ranking de todos os vetores, que são comparados entre si. **1.2 *Ranking* parcial:** *ranking* de alguns vetores em relação a outros. **1.3 Comparação de capacidade distinta:** uma capacidade específica é escolhida como foco para ser comparada. Esse tipo de comparação pode ser muito esclarecedor em avaliações.
2 Abordagem suplementar: compreender a utilização de procedimentos tradicionais para se fazer comparações interpessoais, utilizando as considerações sobre capacidade para suplementá-los.	As comparações podem ser feitas a partir dos próprios funcionamentos ou através de variáveis instrumentais que influenciam as capacidades, as quais contribuem para uma melhor compreensão da pobreza e desigualdade que vai além da pobreza e desigualdade de renda.
3 Abordagem indireta: é considerada uma abordagem mais ambiciosa que a suplementar, porém está concentrada no espaço das rendas ajustadas. Assim, informações sobre determinantes de capacidades são usados para calcular as rendas ajustadas.	Neste caso, os níveis de renda podem ser ajustados para cima ou para baixo, a depender do determinante de capacidades. Por exemplo, a renda familiar pode ser ajustada para cima por altos níveis de instrução e para baixo pelo analfabetismo.

Fonte: Adaptado de Sen (2010).

Cada abordagem e tipo de avaliação discutidas aqui apresenta vantagens e limitações. Assim, a escolha entre uma ou mais de uma delas dependerá de vários fatores, como: as informações disponíveis; os objetivos da pesquisa; os interesses do pesquisador; e o tipo de programa ou política avaliado, pois, como afirma Arretche (2001), a

possibilidade de uma avaliação ser totalmente técnica, instrumental ou neutra é inexistente.

Nesse contexto, outro fator que deve ser levado em consideração é que, em uma pesquisa científica, utiliza-se normalmente mais de um método, técnica ou abordagem de pesquisa e, como afirmou Sen (2010), ainda não foi definida uma estrada régia para a avaliação de uma política pública.

2.4. OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E A POLÍTICA NACIONAL DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NO BRASIL

No ano de 1997, foi formalizada a Rede de Pesquisas em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist), uma rede de pesquisa interdisciplinar que conta com pesquisadores de várias universidades e institutos de pesquisa. A Redesist vem desenvolvendo pesquisas e publicações sobre as aglomerações de empresas, especificamente sobre os Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais no Brasil.

Ao mencionarmos o termo "aglomeração de empresas", faz-se necessário remetermo-nos a *Alfred Marshall,* no final do século XIX, que observou, na Inglaterra, as vantagens oriundas das relações entre empresas, pertencentes a uma mesma indústria, territorialmente concentrada, denominada por ele "indústria localizada". Para *Marshall,* a concentração geográfica de indústrias especializadas era vantajosa devido a questões físicas e de localização, as quais, estando próximas às fontes de matérias-primas, facilitariam a comercialização, reduziria custos, dentre outros fatores, proporcionando assim o desenvolvimento dessas indústrias e, consequentemente, o progresso econômico dessas regiões.

Segundo *Marshall,* vários fatores possibilitaram a concentração de indústrias na Inglaterra, mas, destacaram-se "[...] as condições físicas, tais como a natureza do clima e do solo, a existência de minas e de pedreiras nas proximidades, ou, um fácil acesso por terra ou mar" (MARSHALL, 1996, p. 318). Com base nas ideias pioneiras de Marshall no final do século XIX, surgiram, no século XX e XXI, outros estudos importantes sobre as aglomerações de empresas e suas vantagens para o desenvolvimento destas empresas e das regiões onde estão localizadas.

Nesse sentido, um dos estudiosos pioneiros dos aglomerados empresariais foi *Schumpeter*, em 1934, que criou a teoria dos ciclos econômicos, os quais, segundo Schumpeter, originam-se das inovações tecnológicas de empresários organizados em grupos, denominados por ele exames de empresários. Nesse contexto, o autor utilizou o termo *cluster* para, "[...] identificar o caráter de blocos geradores de ciclos e fases de prosperidade (*business cycles*), em que os pioneiros abrem as portas para outros vendedores" (TOMAZONNI, 2007, p. 65).

Nos anos 1970, o italiano Gíacomo Beccatini identificou um dinamismo incomum em determinados conjuntos de pequenas empresas localizadas nas regiões essencialmente industriais na Itália, ficando conhecido como os "distritos industriais italianos". Nesse sentido, Melo (2006), à luz das ideias precursoras de Marshall e de Becatinni, apresenta algumas características definidoras de um distrito industrial. São elas:

a. A população de empresas: predomínio de pequenas e médias empresas contribuindo para uma mesma produção, seja fornecendo serviços de apoio,

produzindo o produto final ou produtos intermediários.

1. A comunidade local: em um distrito industrial deve haver uma interação entre as esferas econômicas, social, política e a existência de valores comuns.
2. Os recursos humanos: o distrito deverá oferecer e procurar diferentes tipos de trabalho, além do trabalho dependente.
3. O mercado: a relação entre o distrito, seus fornecedores e seus compradores, deve ser sólida para a sobrevivência deste.
4. Inovação tecnológica: a inovação é facilitada pela proximidade territorial das empresas de um mesmo setor e sua imersão naquele meio social comum e integrador.
5. Concorrência e cooperação: em um distrito, as empresas mantêm uma relação complexa entre concorrência e cooperação, existindo, de acordo com alguns autores, competitividade horizontal e cooperação vertical;
6. Concentração geográfica e vantagem competitiva: são os elementos fundamentais do conceito de distritos industriais.

É importante salientar que, no Brasil, o termo distrito industrial é utilizado frequentemente "[...] para designar determinadas localidades ou regiões definidas para a instalação de empresas, muitas vezes, contando com a concessão de incentivos governamentais" (TURRI, 2017, p. 57). Esses distritos normalmente estão instalados em regiões periféricas mais próximas a rodovias, aeroportos e portos.

Dando prosseguimento à discussão, no final da década de 90, o americano Michael Porter popularizou o termo *"cluster"*, considerando-o um agrupamento de empresas inter-relacionadas, concentradas geograficamente e que mantêm vínculos comuns e complementares. Nesse sentido, "[...] o escopo geográfico varia de uma única cidade ou estado para todo um país ou mesmo uma rede de países vizinhos (PORTER, 1999, p. 211).

Os estudos de Porter estão fundamentados na análise da competitividade das empresas que formam um *cluster*, que é caracterizado pela presença de instituições governamentais e de ensino; fomento a produtividade; estímulo à inovação e novos negócios; abrangência de fornecedores; acesso a emprego, informação e conhecimento; valorização da localização e do ambiente circundante; dentre outros fatores (TOMAZONNI, 2007).

O foco desta discussão são os Arranjos Produtivos Locais, uma versão brasileira dos aglomerados econômicos, que surge em um período no qual, segundo Cassiolato e Lastres (2003), o interesse sobre a importância das pequenas empresas para o desenvolvimento de regiões e países é reavivada, coincidindo com outros desdobramentos decorrentes das transformações provocadas pela passagem do milênio.

O conceito de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPIL) foi criado no Brasil pela Redesist, apresentando uma conexão com as abordagens do desenvolvimento estruturalista latino-americana e com a abordagem de sistemas de inovação, dos autores *neo-schumpeterianos*, posto que ambas caracterizam o desenvolvimento pela existência de mudanças estruturais na economia (CASSIOLATO; MATOS; LASTRES, 2008).

Nas últimas décadas do século XX, os autores *neo-schumpeterianos* resgataram a explicação do desenvolvimento econômico a partir da inovação, considerando a interação entre as empresas e os agentes internos e externos como propulsora de inovação e conhecimento. Assim, um arranjo produtivo configura-se como uma aglomeração territorial de empresas, que, de acordo com Simonetti e Kamimura (2017), atuam em torno de uma atividade principal, e de empresas correlatas e complementares em um mesmo espaço geográfico, seja município, conjunto de município ou região.

Todavia, para que esses arranjos possam ter êxito, "[...] é necessário existir uma sinergia do conhecimento, da regulação nas relações criadas pelos atores econômicos e sociais, amparados por sistemas institucionais voltados aos interesses e às necessidades das atividades desenvolvidas na região" (SIMONETTI; KAMIMURA, 2017, p. 23).

Cassiolato e Lastres (2003) apresentam os conceitos de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPIL). De acordo com esses autores, os arranjos consistem em aglomerações de agentes econômicos, sociais e políticos, em determinado território, que mantêm vínculos, mesmo que sejam incipientes, envolvendo a interação de empresas e suas diversas formas de representação e associação, bem como de várias instituições públicas e privadas, direcionadas para formação, pesquisa, financiamento, capacitação de recursos humanos, política, dentre outros, enquanto os Sistemas Produtivos e Inovativos Locais consistem naqueles arranjos produtivos, nos quais os agentes possuem interdependência, articulação e vínculo, resultando em interação, cooperação, aprendizagem e inovação.

Na mesma direção, Ramos (2010) define um APL como um recorte do espaço geográfico que envolve características culturais, econômicas, ambientais e sociais, responsáveis pela união e cooperação no arranjo, que deve se sustentar pela parceria e compromisso social.

Segundo Costa (2010), um APL consiste em um espaço social e econômico formado pela aglomeração de empresas ou produtores inter-relacionadas ou interdependentes, pertencentes a uma mesma atividade econômica, articuladas por meio de uma lógica socioeconômica comum, diferindo das empresas individuais. Nesse sentido, essas empresas aproveitam as economias externas geradas no ambiente; convivem com o binômio cooperação competição; beneficiam-se com as organizações de apoio, dentre outros fatores que podem contribuir positivamente para essa relação entre elas e o território (COSTA, 2010).

De maneira geral, pode-se considerar que uma das vantagens principais dos APLs é o vínculo estabelecido entre as atividades produtivas e o território, podendo ser entendido como um conjunto de agentes interdependentes, não importando a natureza da atividade econômica, nem o tamanho das empresas, concentrados em um determinado espaço e organizados por algum grau de institucionalização, tendo como propósito, harmonia, interação e cooperação em um ambiente competitivo (COSTA, 2010).

Com esse intuito, Amaral Filho (2011) apresenta os elementos que contribuem para o fortalecimento ou enfraquecimento de um APL, quais sejam: autonomia, cooperação, coordenação e distribuição. O primeiro está relacionado com a posse, com a propriedade dos ativos e competência por parte dos empresários e trabalhadores; o segundo, com as ações tomadas de forma cooperativa pelas empresas com um interesse comum, procurando obter alguma vantagem proporcionada pela proximidade; o terceiro é a governança do arranjo, que busca, através de regras e normas, manter a estabilidade do sistema, pois todos os agentes que fazem parte dos APLS devem estar protegidos, do ponto de vista legal, para que possam se sentir seguros e interagir, evitando atitudes oportunistas; por fim, tem-se a distribuição, que consiste no resultado dos três elementos anteriores.

No lastro dessa discussão, Cassiolato e Lastres (2003) descrevem as vantagens do foco em arranjos produtivos locais: a) criação de uma ponte entre o território e as atividades econômicas; b) foco em diferentes agentes e nas atividades correlatas; c) cobertura do espaço onde ocorre o aprendizado, as capacitações produtivas, inovativas e lugar onde fluem os conhecimentos; e d) desdobramento das políticas de desenvolvimento industrial que visem estimular o aprendizado e a inovação por meio da ênfase à participação de agentes locais e atores coletivos e da coordenação regional e nacional.

No Brasil, a ideia de APLs como política pública de apoio e incentivo ao desenvolvimento local e regional é uma medida governamental ainda recente. De acordo com Fuinni (2014), os APLs são abordados, normalmente, como uma possibilidade de geração de emprego e renda para as regiões, através do fortalecimento das pequenas empresas pertencentes a uma cadeia produtiva e com proximidade geográfica.

Assim, o início do ano 2000 foi o auge das discussões e elaboração do conceito de APL, havendo empenho, por parte do governo federal, em formatar políticas públicas de apoio a esses arranjos em todo território nacional, com o intuito de contribuir para o desenvolvimento regional e local. Contudo, para Costa (2010, p. 20), o termo arranjo produtivo local virou sinônimo de modernidade, constituindo-se "[...] como uma espécie de panaceia para o desenvolvimento, não importando o tamanho da escala a ser manejada, nem a natureza da conformação do espaço objeto de intervenção". Posto isto:

> [...] os APLs passaram a ser objeto da atenção de inúmeras instituições de planejamento, pesquisa e fomento, tanto nacionais quanto internacionais, tais como: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (Bird), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e social (BNDES), o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério da Integração Nacional (MI), a Caixa Econômica Federal (CEF), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e suas diversas afiliadas, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Banco do Brasil (BB), o Banco da Amazônia (Basa), o Banco do Nordeste Brasileiro (BNB), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), além de diversos governos estaduais e municipais. (COSTA, 2010, p. 20).

No contexto brasileiro, ocorreu inicialmente a inclusão do tema no Plano Plurianual de 2004-2007 (ALAGOAS, 2003) e nos documentos das políticas nacionais de desenvolvimento (BRASIL, 2004). A etapa seguinte consistiu na formalização do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL), de responsabilidade do antigo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (extinto em 2019 por meio da Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro, a qual foi convertida na Lei nº 13.844, sendo absorvida pelo Ministério da Economia).

O GTP APL buscou articulação com os estados por meio da formação dos Núcleos Estaduais (NES), formados por instituições estaduais de apoio aos APLs. Esses grupos tiveram como competência a organização das demandas dos APLs e as articulações institucionais para atender a essas demandas. Assim, foi elaborado um caderno de orientações aos NES, no qual estava contido, dentre outros documentos, o termo de referência[7] para atuação integrada da Política Nacional de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais, uma aposta do governo federal para a promoção do desenvolvimento local e regional.

Contudo, a definição de APL compreendida no referido termo consistiu em uma definição mais simplista do que as que vinham sendo discutidas na academia e elaborada pela Redesist. Essa definição recebeu críticas por parte de alguns autores que buscaram analisar essa política, e também pela Redesist. Nesse contexto, o conceito de APL, elaborado pelo GTP APL, fundamentou a elaboração dos objetivos e diretrizes a serem seguidas pelas instituições federais, regionais, estaduais e locais, envolvidas no processo de implementação dessa política, sendo constituído de maneira consensual pelas instituições componentes do GTP APL.

Dada a diversidade de conceitos para caracterizar o que está sendo chamado de APL, optou-se por uma menor acuidade no uso desse termo, mas que fosse consenso por parte das várias instituições envolvidas na elaboração de políticas públicas. Assim, em linhas gerais, um APL se caracteriza por um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança, e pode incluir pequenas, médias e grandes empresas. Essa definição é talvez a mais usual na formulação de políticas públicas (BRASIL, 2004, p. 5).

Costa (2010) aponta que a possibilidade de encontrar um APL na concepção plena do termo no Brasil é pequena devido ao grau de consolidação dos aglomerados ser muito baixo, salvo algumas exceções, acarretando, dessa maneira, baixo grau de desenvolvimento de capital social, baixa capacidade de governança e inexistência de um pacto em prol do desenvolvimento no território.

No que se refere à identificação de APLs para fins de implementação da política de apoio nos estados e municípios, foram consideradas as seguintes variáveis, de acordo com Brasil (2004):

[7]POLÍTICA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. Versão para Discussão do GT Interministerial. Versão Final (16/04/2004). Disponível em: http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/APL/Termo%20de%20Referencia.pdf.

a) a concentração setorial de empreendimentos de micro, pequeno e médio porte em determinado território, considerados relevantes do ponto de vista econômico para a localidade ou região. Nesse caso, o território é entendido como um espaço que não deverá ultrapassar a dimensão regional;

b) a concentração de pessoas ocupadas nas atividades produtivas relacionadas com a atividade principal do arranjo;

c) a cooperação entre os atores participantes do arranjo em busca de maior competitividade, como: associações de classe, comerciais, redes de empresas, instituições de ensino e pesquisa, ONG, dentre outros;

d) a existência de organizações e pessoas físicas capazes de realizar a governança do arranjo.

Com relação aos objetivos descritos no termo de referência analisado, destacam-se: a promoção do desenvolvimento local via redução das desigualdades sociais e regionais; o crescimento do nível de emprego e renda; e a expansão e modernização da base produtiva. Para tanto, foram elaboradas algumas diretrizes que deveriam ser seguidas pelas instituições atuantes no processo de implementação e desenvolvimento da política, quais sejam: protagonismo local; promoção de um ambiente de inclusão; elevação do capital social no território; preservação do meio ambiente; integração entre as instituições atuantes no território em nível federal, estadual e municipal; colaboração entre os entes federados; orientação das ações para o mercado; sustentabilidade dos arranjos; inovação; relações de trabalhos dignas; e redução das desigualdades regionais (BRASIL, 2004).

Assim, o foco da formatação da política nacional de apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais foi contribuir com a redução das desigualdades sociais, gerar trabalho, emprego e renda e promover a inclusão social, visando contribuir com a promoção do desenvolvimento local/regional/inclusivo e sustentável, o que vem sendo discutido e analisado por alguns autores brasileiros recentemente.

Nesse contexto, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social[8] teve um papel fundamental de fomento aos APLs, como política de desenvolvimento regional e local na primeira metade dos anos 2000, buscando inicialmente atuar diretamente, por meio da criação do Programa de Investimentos Coletivos (Proinco), porém, as dificuldades no apoio direto aos empreendedores de pequeno porte levou o BNDES a atuar indiretamente a partir de 2007, firmando convênios com instituições parceiras, como: o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); o Banco do Brasil; os governos estaduais; e os agentes financeiros, por meio do Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (Progeren) (LASTRES *et al.*, 2010).

[8]Para estimular a atuação em APLs e no desenvolvimento local e regional, o BNDES criou, em 2007, a Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local (SAR), vinculada diretamente à Presidência, e instituiu o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA). A SAR e o CAR-IMA, integrado por superintendentes das áreas operacionais, têm entre suas atribuições promover a articulação interna e externa em torno da temática; contribuir para incorporação da visão sistêmica e da prioridade do desenvolvimento regional; e propor novas políticas para apoio a arranjos produtivos e desenvolvimento regional e local (LASTRE *et al*, 2010, p.11).

Outra ação importante do BNDES foi a realização da pesquisa "Análise do Mapeamento e das Políticas para APLs no Brasil",[9] desenvolvida em 22 estados brasileiros, com o intuito de divulgar conhecimentos sobre identificação e mapeamento de APLs e de políticas para o seu desenvolvimento. Essa pesquisa resultou na produção de quatro documentos para cada estado pesquisado, quais sejam: Análise do Balanço de Pagamentos e a Importância dos APLs no Fluxo de Comércio; Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APLs Implementadas; Mapeamento, Metodologia de Identificação e Critérios de Seleção para Políticas de Apoio nos APLs; e Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações, que contribuíram/contribuirão para discussões e melhorias na implantação de novas ações de fortalecimento a APLs e desenvolvimento regional e local nas regiões, estados e municípios brasileiros, os quais não serão discutidos aqui porque fugiria do nosso objetivo de pesquisa.

Por meio do Ministério da Indústria e Comércio, os APLs foram um dos objetos principais das políticas de desenvolvimento econômico e social do país no governo Luís Inácio Lula da Silva (DANTAS, 2014). Assim, no que se refere à Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de APLs, Tainá Turri, no artigo "Análise da Política de Arranjos Produtivos Locais no Brasil", menciona que a indefinição do conceito de APL contribuiu para que a política de fomento aos APLs no país não atingisse o seu principal objetivo, ou seja, o de fomentar o desenvolvimento local e regional.

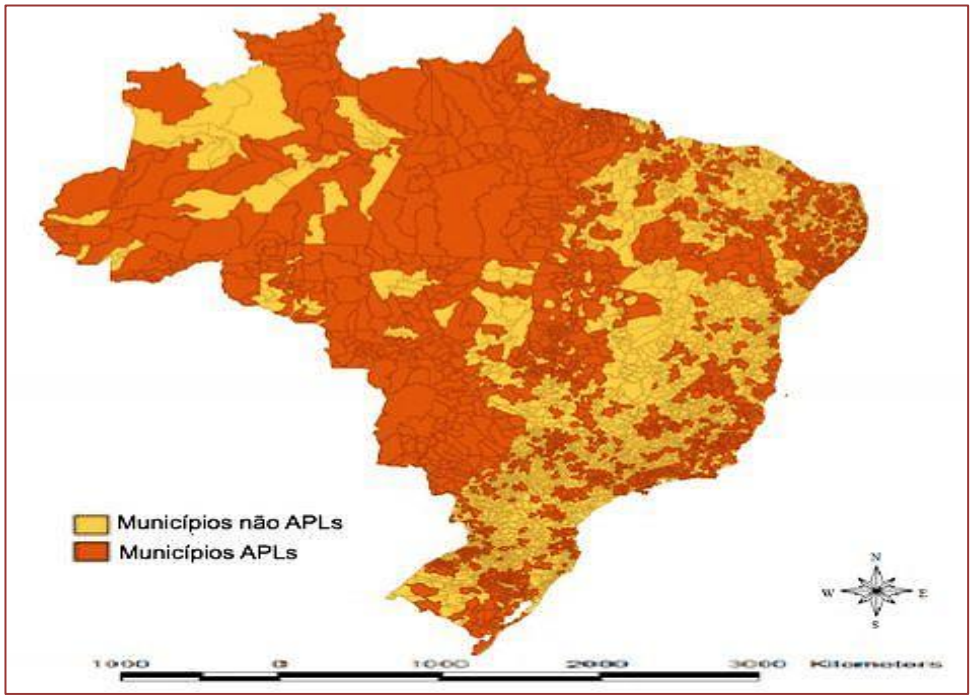
Segundo a autora, o conceito utilizado pelo governo federal e definido pelo GTP APL tem sido usado para todo e qualquer sistema produtivo local, possibilitando, em muitos casos, o apoio a sistemas que já são dinâmicos e desenvolvidos, deixando de fomentar os arranjos que necessitam de apoio e poderiam contribuir com o fortalecimento das potencialidades locais. O termo APL tem sido usado, na prática, para todo e qualquer sistema produtivo local, mesmo para os casos mais estruturados e dinâmicos, sendo, em muitos casos, confundido com o termo *cluster,* que enfatiza a concorrência e não a cooperação como fator de dinamismo. Essa indefinição gera problemas de logística na execução da política (TURRI, 2017, p. 55).

Na mesma direção, Vignandi, Rondina Neto e Abrita (2020) apontam a existência de dificuldades na operacionalização de certas políticas públicas direcionadas aos APLs devido à falta de articulação conjunta e troca de informações entre instituições envolvidas, bem como à amplitude do conceito de APL utilizado, sinalizando que as diretrizes do setor público demonstram um caráter irregular no apoio aos APLs.

De acordo com os autores, dos 5.564 municípios brasileiros elencados pelo IBGE no ano de 2010, 2.175 foram abrangidos pela política de APL, porém, não existe ainda, no Brasil, uma base de dados secundários única para os estudos dos arranjos produtivos locais, com base na análise e comparações de dados econômicos e sociais, extraídos de diversos órgãos oficiais de pesquisa. A seguir, a Figura 2 apresenta a distribuição geográfica dos municípios brasileiros que receberam ou não a política nacional de apoio ao desenvolvimento dos Arranjos Produtivos.

[9]Análise do Mapeamento e das Políticas para APLs no Brasil.

Figura 2 – Mapa da Distribuição Geográfica por municípios brasileiros que receberam e não receberam a política dos Arranjos Produtivos Locais (APLs)



Fonte: Vignandi, Rondina Neto e Abrita (2020).

Nesse contexto, Costa (2010) alude que as políticas públicas de desenvolvimento local no Brasil foram orientadas pela "excessiva valorização da territorialidade", desconsiderando, de certa maneira, as questões globais que influenciam no espaço local, visto que a constituição do desenvolvimento consiste na "[...] capacidade dos grupos internos subordinarem o avanço das forças produtivas, o ritmo do progresso técnico e a divisão social do trabalho aos desígnios gerais de uma coletividade que se expressa por sua diversidade no conjunto da federação" (COSTA, 2010, p. 187).

De acordo com Lastres *et al.* (2010), a formulação e execução dessas políticas trouxe aprendizados, lições e avanços, contribuindo com a consolidação da ideia de que fatores como modelos únicos, conceitos restritos e indicadores econômicos convencionais influenciando no mapeamento de APLs só conseguem mostrar parte da realidade do país. De acordo com os autores, essas considerações passaram a estimular o delineamento de modelos de desenvolvimento mais adequados às especificidades e heterogeneidade das regiões brasileiras. Em que pese a política nacional de apoio aos APLs não ter conseguido atingir o seu principal objetivo, segundo esses autores, salienta-se a importância dessa iniciativa no país nas primeiras décadas do ano 2000, visto que até então as ações eram desenvolvidas de maneira individual e pontual.

Entendendo que há um enorme desafio a ser enfrentado nesse campo, devido às questões estruturais, culturais e econômicas da nossa sociedade, com destaque para as regiões Norte e Nordeste, na qual está inserida a nossa área de estudo, descrita no próximo capítulo, faz-se necessário, portanto, um grande esforço das diversas instituições políticas econômicas sociais em nível federal, estadual e municipal, que provoque mudanças estruturais e possa superar esse quadro de atraso.

Capítulo 3

O PROGRAMA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS EM ALAGOAS E A REGIÃO DE PLANEJAMENTO DO BAIXO SÃO FRANCISCO EM ALAGOAS

O presente capítulo descreve o processo de criação e implementação do Programa de Arranjos Produtivos Locais, com vistas a compreender alguns fatores contribuintes para os resultados deste programa na região de planejamento do Baixo São Francisco em Alagoas, criada em 2014.

3.1. O PROGRAMA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS EM ALAGOAS

Conforme Sen (2010), para que as capacidades das pessoas possam ser expandidas, faz-se necessário acabar com as privações das liberdades substantivas individuais, as quais podem surgir por meio da violação de alguns direitos, como os direitos políticos e civis básicos, e da falta de oportunidades financeiras para realizar o mínimo do que gostariam .

Assim sendo, as políticas públicas têm um papel importantíssimo no processo de expansão dessas capacidades, por meio da implementação de ações que possam emancipar as pessoas, as quais deveriam ser o foco de qualquer política pública de desenvolvimento. No que tange ao estado de Alagoas, essas políticas continuam sendo fundamentais e urgentes, visto que os indicadores da socioeconomia do estado ficam muito aquém da realidade brasileira e de alguns estados do nordeste.

A Política de Arranjos Produtivos Locais em Alagoas foi institucionalizada em 2004, com a criação do Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais de Alagoas, ou, Programa de Arranjos Produtivos Locais (PAPL),[10] "tendo como foco a institucionalização e o fomento de arranjos produtivos em municípios que desenvolviam atividades produtivas tradicionais correlatas e que apresentavam os menores índices sociais e econômicos" (SANTOS; CORREA, 2015, p. 2).

Conforme Lustosa e Rosário (2011), a política de APL no Estado de Alagoas foi desenvolvida por etapas, culminando na institucionalização do PAPL em 2004, o qual, a partir de 2008, deixou de ser uma política de governo, consolidando-se como uma política de Estado.

Desse modo, o período de 2000 a 2003 é considerado como a etapa de formulação dessa política, que compreende "[...] os processos de filtragens e de apropriação [...]; a formulação e decisão e as definições de estratégias de implementação" (DRAIBE, 2001, p. 15). Assim, foi criada a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Superior (Sectes), que, juntamente com seus parceiros (empresas, instituições de ensino dentre outros),

[10]A partir da aceitação de que a política de Arranjos Produtivos Locais (APL) poderia ser uma alternativa de fomento ao desenvolvimento para as populações abaixo da linha da pobreza, foi contratada a empresa PHORUM – Consultoria e Pesquisas em Economia Ltda., sob a coordenação técnica do professor Paulo Roberto Haddad, para traçar o perfil socioeconômico do Estado de Alagoas (ALAGOAS, 2013, p. 3).

decide participar, em 2001, dos editais da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), tendo como ênfase o setor agropecuário, devido à vocação do estado e à necessidade do fortalecimento de algumas cadeias produtivas (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011).

Foram elaborados projetos em consonância com a vocação do Estado para o desenvolvimento de atividades agrícolas, com foco nas cadeias produtivas de aquicultura, laticínios, ovinocaprinocultura, milho, algodão e apicultura. Como resultado, foram implementadas ações nos arranjos de algodão e milho, de aquicultura no São Francisco e no arranjo de ovinocaprinocultura (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011).

Nessa etapa, também foram classificados os APLs, levando em consideração a presença ou a ausência de empresas âncoras e o nível de consolidação desses arranjos produtivos por meio de sua classificação em arranjo elementar ou básico, arranjo em fase de consolidação e arranjo consolidado ou maduro. A seguir, o Quadro 10 apresenta a definição de arranjos produtivos, levando em consideração essas duas classificações utilizadas à época da identificação dos aglomerados em Alagoas.

Quadro 5 – Definição dos Arranjos Produtivos segundo a metodologia adotada para identificação em Alagoas

1 Arranjos com empresa(s) âncora(s): caracteriza-se pela existência de uma empresa motriz e por um grupo de prestadores de serviços com os quais ela mantém fortes vínculos técnicos, comerciais e financeiros, esse tipo de arranjo possui um alto grau de organização, hierarquizada pela empresa âncora.

2 Arranjos sem empresa(s) âncora(s): são formados geralmente por micros, pequenas e médias empresas de um mesmo setor de atividade, bem como suas fornecedoras de bens e serviços, com maior ou menor grau de interação/cooperação para competitividade, mas que não possuem grandes empresas nucleadoras.

3 Classificação quanto ao nível consolidação:

Arranjo Elementar ou Básico: concentração de unidades produtivas em uma localidade ou região que possui alguma característica em comum, indicando a existência de tradição técnica ou produtiva, porém com um grau de especificidade ou originalidade para garantir apenas a subsistência do arranjo.

Arranjo em fase de consolidação: existência de atividades produtivas com características comuns; infraestrutura tecnológica significativa; relacionamento entre os agentes produtivos e entre estes com os agentes locais institucionais, gerando sinergias e externalidades positivas, porém, ainda com um baixo grau de coordenação e visão estratégica.

Arranjo Consolidado ou Maduro: esse tipo de arranjo possui um alto nível de coesão e organização entre os agentes. São arranjos inovadores, que incluem fornecedores de insumos específicos, componentes, máquinas e serviços produtivos especializados, criando dessa forma, uma infraestrutura produtiva especializada, nos quais estão presentes: órgãos governamentais e outras instituições, como: universidades, escolas técnicas, agências de fomento e associações profissionais, que fornecem treinamento especializado, educação, informação, financiamento, pesquisa e suporte técnico.

Fonte: Adaptado de Lustosa e Rosário (2011).

O período de 2004 a 2007 abrangeu a institucionalização e implementação do PAPL. Segundo Lustosa e Rosário (2011), quatro fatores contribuíram para a criação desse programa em Alagoas: o primeiro refere-se aos APLs, apoiados por meio dos editais MCT/Finep; o segundo consistiu nos programas com foco nos territórios que existiam desde a década de 1980, como o Polo Nordeste, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), dentre outros; o terceiro foi a criação do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS); e, por fim, a discussão e difusão do conceito de APL,

desenvolvido pela Redesist feita pelo Sebrae. Nesse sentido, a concepção do PAPL aconteceu em cinco etapas:

> A primeira consistiu em um levantamento para a identificação, seleção e definição dos Arranjos e Territórios Locais prioritários. Na segunda foi elaborado o desenho[11] político institucional do PAPL, correspondente à formação de pactos entre o governo do estado, o Sebrae-AL e diversas instituições parceiras para prestação de serviços de desenvolvimento dos arranjos. Na terceira etapa foram organizados os trabalhos de elaboração dos planos e a negociação das respectivas ações, com a subsequente consolidação junto às comunidades empresariais. A quarta etapa foi a contratualização dos parceiros, e, finalmente, foram estabelecidos os mecanismos de acompanhamento e implantação das ações de cada arranjo (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 81-82).

Assim, para a implementação dos arranjos produtivos locais, seguiram-se os critérios do PPA estadual 2004/2007, mas a seleção dos municípios que se enquadrariam melhor nesses critérios foi feita pelas equipes técnicas da Seplande, AL, e do Sebrae, AL, devido ao conhecimento da realidade estadual por esses profissionais (ALAGOAS, 2013).

Nesse cenário, o Decreto nº 2.077, de 30 de agosto de 2004 (ALAGOAS, 2004b), instituiu o PAPL com o objetivo de apoiar aglomerados econômicos de micro e pequenas empresas ou produtores autônomos concentrados em uma região ou município, objetivando o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e setoriais das regiões deprimidas economicamente.

No que tange às despesas para implementação e execução, elas seriam "[...] cobertas com recursos alocados no Orçamento do Tesouro Estadual e de Convênios com organizações privadas ou públicas dos demais níveis do Governo que venham a assinar o Protocolo de intenções" (ALAGOAS, 2004d p. 3).

O programa consistiu em uma parceria entre o governo do estado e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que, a partir de 2003, "encapou [sic] a proposta de APLs como linha de ação do órgão" (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 80). Nesse sentido, o Decreto nº 2.077, de 30 de agosto 2004, estruturou o PAPL da seguinte maneira:

a. Conselho deliberativo: formado por representantes da administração do governo do Estado, instituições parceiras e signatárias de protocolo de intenções, instituído para dar suporte ao Programa com a presidência exercida, respectivamente, pelo governo do Estado e pelo secretário executivo do planejamento e orçamento. Assim, competia ao conselho deliberativo a formulação de políticas e diretrizes gerais; a integração entre os parceiros; a deliberação sobre as questões interinstitucionais, harmonizando os interesses dos parceiros do Programa; e a designação dos grupos de trabalho para a consecução das competências mencionadas.

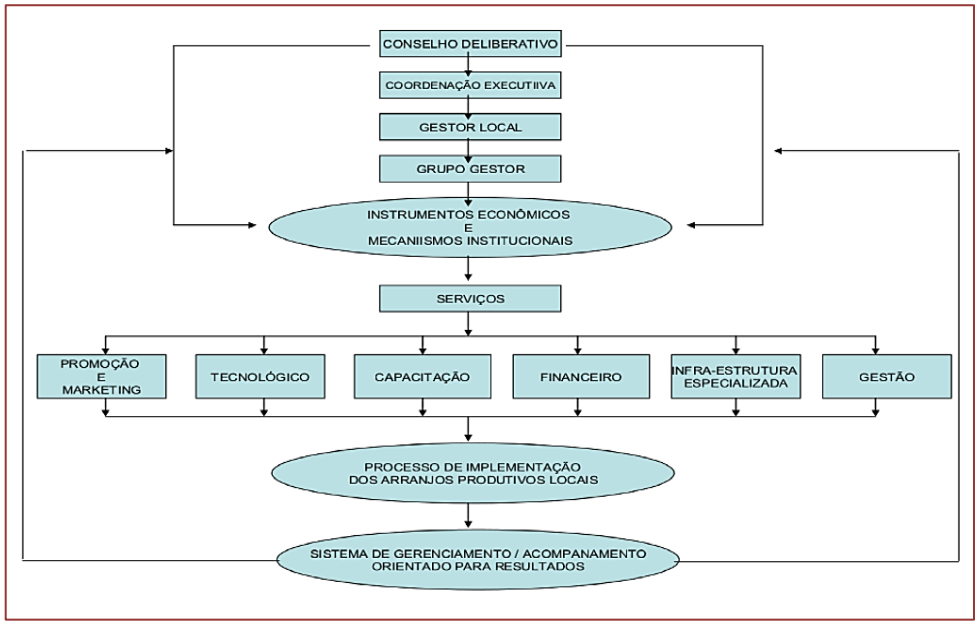
[11]O desenho institucional refere-se a um processo de planejamento composto por regras, mecanismos, arranjos, prescrições, entre outros, para que as instituições atendam a objetivos específicos e produzam determinados fins. Portanto, o desenho institucional é uma das formas, não a única, de compreender as instituições, suas concepções, seus processos, desafios e resultados (LIMA, 2017, p. 162).

b. Coordenação executiva: ficou a cargo da antiga Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento do estado (Seplan/AL), atual Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag), e do Sebrae/AL. A coordenação executiva teve como objetivo fazer cumprir e também cumprir as decisões do conselho deliberativo; acompanhar e avaliar o processo de implementação do PAPL; coordenar o acompanhamento financeiro da implementação; articular e coordenar a integração das ações necessárias; ajustar ações e orientar mudanças do programa, ficando responsável pelo gerenciamento superior das ações do programa; e prestar apoio técnico-administrativo aos gestores locais.

c. Gestores locais: responsáveis pelo gerenciamento, operacionalização e acompanhamento das ações dos APLs, tendo como atribuições: serem agentes facilitadores do processo, retransmitindo conhecimentos teóricos; atuarem junto aos demais setores da economia, dos programas e projetos; convocarem e realizarem reuniões e, juntamente com a coordenação executiva, viabilizar recursos humanos e materiais (ALAGOAS, 2004b).

Dessa forma, a articulação da localidade dependia de um gestor que tivesse vivência no território (ALAGOAS, 2004a). Conforme a estrutura apresentada, a seguir, a Figura 3 descreve a estrutura da coordenação do Programa de Arranjos Produtivos Locais, apresentada no Plano de Ação elaborado em 2004.

Figura 3 – Modelo de Gestão do PAPL-AL



Fonte: Alagoas (2004a).

Nesse contexto, o PAPL foi parte integrante do Plano Plurianual de Alagoas 2004/2007 (ALAGOAS, 2003), apresentando uma proposta de crescimento econômico para o Estado, baseada no apoio ao desenvolvimento dos arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas, com foco na geração de emprego e renda. Visava ao estímulo da economia solidária por meio do apoio a pequenos e micro negócios e aos agentes da economia informal, sendo estruturado em quatro eixos: promoção da inserção social;

estímulo ao desenvolvimento da economia solidária; promoção do desenvolvimento econômico sustentável; e a modernização da gestão pública (ALAGOAS, 2003).

Por meio de parcerias entre instituições públicas e privadas, o PAPL visou a mobilização de ações coletivas e integradoras com vistas à geração de renda e emprego por meio do fortalecimento dos micro e pequenos negócios. Nesse contexto, é importante destacar que o conceito de Arranjos Produtivos Locais enfatiza a difusão do conhecimento e da inovação, com vistas ao desenvolvimento e à criação de vínculos no território via cooperação dos agentes.

No entanto, Amaral Filho (2011) menciona que, em muitos casos, ocorre uma abordagem de APL "provinciana reduzida", resultado de um exercício de "brasileiração", reduzindo-se "[...] às observações de realidades geradoras de micro e pequenas empresas, não raro, informais, envolvidas em ambientes com baixo nível de governança, portanto, atrasadas do ponto de vista da modernidade ou do estágio avançado do capitalismo" (AMARAL FILHO, 2011, p. 4).

Nesse sentido, a abordagem dos arranjos produtivos locais por essa perspectiva não foi uma peculiaridade dos formuladores da política de APL em Alagoas à época, que viam o fomento aos APLs como uma possibilidade de desenvolvimento socioeconômico, através da geração de emprego e renda, não direcionando assim o PAPL para a difusão do conhecimento e da inovação, como preceitua o conceito de arranjos produtivos e inovativos locais. Porém, esse fato pode ser explicado pela realidade socioeconômica[12] do Estado.

Assim, é importante salientar que o próprio GTP/APL, grupo de trabalho responsável pela Política de APL em nível nacional, adotou uma definição mais simplista de arranjos produtivos locais para se trabalhar a política no país, como foi mencionado no tópico que aborda a Política de Arranjos Produtivos Locais no Brasil.[13]

Dessa forma, com vistas à identificação dos arranjos produtivos locais em Alagoas, a antiga Seplan-AL e o Sebrae-AL, órgãos responsáveis pela coordenação do PAPL, adotaram critérios gerais e parciais. Os primeiros critérios estavam relacionados à eficiência econômica, competitividade, justiça, equidade social, e ao uso eficiente e racional dos recursos naturais. Os critérios parciais fundamentaram-se na escolha de municípios com maior possibilidade de desenvolvimento; maiores índices de pobreza e desigualdade social; menores índices de renda per capita; baixos índices de desenvolvimento na saúde e na educação dos habitantes da região ou municípios; nos municípios com índices de desenvolvimento humano baixo; e aqueles com melhores condições político-institucionais de respostas endógenas aos estímulos e incentivos do PAPL (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011).

Cada Arranjo consistiu, portanto, em um projeto do Programa de Arranjos Locais. Nesse período, foram identificados 27 APLs, sendo 16 no setor de agronegócio, seis no setor industrial e cinco no setor de serviços. São eles: apicultura (Agreste, Litoral, Sertão

[12]A economia de Alagoas é, basicamente, uma economia de micro e pequenas empresas. Quando as alavancamos nas diversas áreas urbanas e rurais do Estado, é a própria economia de Alagoas que estará progredindo. Para não pulverizar os instrumentos e mecanismos de desenvolvimento, que controlamos ou que sabemos como acessar por negociação, vamos atuar nas concentrações espaciais especializadas de micro e pequenos empreendedores de Alagoas (LESSA 2004 *apud* ALAGOAS, 2004b).

[13]Além disso, como o Sebrae-AL está na coordenação do PAPL e exerce a governança tanto do programa quanto dos projetos de APLS, o viés de fomento às MPEs é evidente, fazendo com que o programa estadual seja direcionado a esse segmento de empresas sem explorar as possibilidades de ação com o foco de APLs no entorno de grandes projetos (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011).

e Xingó); banana (Zona da Mata, Litoral Norte); Floricultura Tropical (Zona da Mata); fumo (Agreste); Inhame (Zona da Mata); laranja (Zona da Mata); mandioca (Agreste); milho (Agreste); ovinocaprinocultura (Sertão); Pinha (Agreste); Piscicultura (Delta São Francisco e Xingó); Confecções (Maceió e Arapiraca); Laticínios (Sertão); Mármore e Granito (Maceió); Moveleiro (Agreste); Plástico (Maceió); Cultura (Maceió/Jaraguá); Tecnologia da Informação (Maceió); e Turismo (Lagoa, Litoral Norte e Litoral Sul) (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011).

Vale salientar que nesse período o Estado ainda não havia feito a divisão regional baseada na classificação de região de planejamento para fins de elaboração de políticas públicas, predominando a classificação do IBGE de meso e microrregiões. Entretanto, dos 27 arranjos produtivos identificados, apenas dez estavam no plano de ação do Programa de Arranjos Produtivos de Alagoas para o período de 2005 e 2007, elaborado, em 2004, pela coordenação executiva do PAPL. O plano descreveu os arranjos, os objetivos, a quantidade de municípios e de beneficiários, os principais resultados esperados e os investimentos necessários para um período de 15 meses entre os anos 2004 e 2005. Dessa forma, inicialmente, foram apoiados dez arranjos produtivos, quais sejam:

a) Arranjo produtivo de apicultura no Sertão: formado pelos municípios de Água Branca, Delmiro Gouveia, Olho D'Água do Casado, Pariconha, Pão de Açúcar, Piranhas e São José da Tapera, esse arranjo teve inicialmente 210 apicultores. O apoio a ele pelo PAPL teve como objetivo o desenvolvimento socioeconômico dos apicultores da região através do fortalecimento, da criação e do apoio de organizações empresariais e associativas, do aumento da produção, dentre outros fatores, esperando-se assim elevar a produção de mel em 200% até o final de 2007.

b) Ovinocaprinocultura no Sertão: objetivando promover o desenvolvimento sustentável da ovinocaprinocultura familiar nessa região, o APL englobou os municípios de Água Branca, Batalha, Canapi, Carneiros, Delmiro Gouveia, Inhapi, Jacaré dos Homens, Maravilha, Mata Grande, Monteirópolis, Olho D'Água das Flores, Olho D'Água do Casado, Ouro Branco, Palestina, Pão de Açúcar, Pariconha, Piranhas, Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, São José da Tapera e Senador Rui Palmeira. De acordo com o plano de ação do Programa de Arranjos Produtivos de Alagoas para o período de 2005 e 2007, elaborado pela Coordenação Executiva do PAPL em 2004 (ALAGOAS, 2004d), seriam atendidos cerca de dois mil produtores rurais, quatro micro usinas de leite caprino e um abatedouro frigorífico.

c) Laticínio no Sertão: tendo como principal objetivo o fortalecimento da atividade na região, tornando-a sustentável e competitiva, esse arranjo englobou os municípios de Major Isidoro, Batalha, Cacimbinhas, Jacaré dos Homens, Monteirópolis, Olho D'Água das Flores e Santana do Ipanema, com um total de duzentos beneficiados. Até o ano de 2007, esperava-se aumentar a produção das empresas em 30% e o faturamento em 40%.

d) Mandioca no Agreste: seu objetivo principal foi a implantação do "[...] principal polo nordestino de industrialização da mandioca [...] através do fortalecimento da organização, da melhoria do nível de conhecimento tecnológico, do beneficiamento e diversificação da produção [...]" (ALAGOAS, 2004 d p. 9). Composto pelos municípios de Arapiraca, Campo Grande, Coité do Nóia, Craíbas, Feira Grande, Girau do Ponciano, Igaci, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, Olho D'Água Grande, São Sebastião e Taquarana, tem vinte mil pequenos produtores e

201 empreendimentos de processamento de farinha e fécula de mandioca como beneficiários. Desse modo, esperava-se

> Aumentar o volume de mandioca processada nas 201 unidades de processamento inseridas no APL, em: 10% - 2005; 20% - 2006; 30%-2007. Aumentar a quantidade de fornecedores – produtores de mandioca, que destinam sua produção para as 201 unidades de processamento inseridas no APL, em: 10 % até dezembro de 2005; 20% até dezembro de 2006; 30% até dezembro de 2007. Aumentar o faturamento dos empreendimentos produtivos inseridos no APL Mandioca em 10% - 2005; 20% - 2006; 30% - 2007 (ALAGOAS, 2004 d, p. 10).

a) Móveis no Agreste: composto pelos municípios de Palmeira dos Índios e Arapiraca, teve como objetivo principal a estruturação do setor moveleiro desses dois municípios através do apoio a 268 empreendedores de micro e pequenas movelarias, esperando-se, com isso, "[...] elevar em 10% ao ano o nível de renda dos empreendedores até dezembro de 2007. Elevar em 10% ao ano o número de pessoas ocupadas do setor até 2007" (ALAGOAS, 2004d, p. 10).

b) Tecnologia da Informação (TI) em Maceió: teve como objetivo incrementar a economia digital do Estado. Na época, contava com com 80 empresas no setor de TI. Desse modo, esperava-se "[...] aumentar em 10% o faturamento das empresas do APL até dezembro de 2006; gerar 100 novos empregos diretos nas empresas do APL [...]" (ALAGOAS, 2004d, p. 15).

c) Cultura em Jaraguá: localizado no município de Maceió, no bairro Jaraguá, teve como objetivo aumentar a sustentabilidade e a produtividade do setor no Estado, beneficiando mil empreendedores, entre artistas, produtores culturais e empresários. Esperava-se, assim, "[...] aumentar em 15% o número de indivíduos que sobrevivam integralmente da cultura e de empreendimentos culturais no Bairro do Jaraguá até 2007. Aumentar em 100 % o público frequentador do bairro do Jaraguá até 2007" (ALAGOAS, 2004 d, p. 14).

d) Turismo na Costa dos Corais: composto pelos municípios de Paripueira, Barra de Santo Antônio, Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras, Japaratinga e Porto Calvo, beneficia 300 micro e pequenas empresas e 120 artesãos com o intuito de aumentar a taxa de ocupação média anual até 2007 em 50% e aumentar a permanência dos turistas na região (ALAGOAS, 2004d).

e) Turismo nas Lagoas: composto pelos municípios de Maceió (Pontal da Barra), Marechal Deodoro, Barra de São Miguel, Santa Luzia do Norte, Coqueiro Seco e Pilar, objetiva transformar essa Região em destino turístico sustentável e consolidado, beneficiando 250 micro e pequenas empresas do setor de turismo e 400 artesãos. Espera-se com isso, elevar a taxa de ocupação média anual para 40% até 2007, além de aumentar a média dos dias de permanência do turista em hotéis e pousadas da região para 03 dias até 2007 (ALAGOAS, 2004d, p. 18).

f) Piscicultura no Delta do São Francisco: a institucionalização de Arranjo teve como objetivo principal consolidar a atividade da piscicultura no Delta do São Francisco por meio do aumento sustentável da produção. Era inicialmente formado pelos municípios de: Jequiá da Praia, Coruripe, Feliz Deserto, Piaçabuçu, Penedo, Igreja

Nova, Porto Real do Colégio, São Braz e São Sebastião, com um total de beneficiados, entre produtores e micro pequenas empresas. Assim, os resultados esperados consistiram em atingir a produção de três mil toneladas/ano de pescado cultivado nos municípios do APL até o final do ano de 2007; aumentar a produção de tilápias de 150 toneladas/ano para 2.000 toneladas/ano até dezembro de 2007; aumentar a produção de tilápias de 150 toneladas/ano para 2.000 toneladas/ano até dezembro de 2007 e aumentar de 200 para 300 o número de produtores até dezembro de 2006 (ALAGOAS, 2004c).

A quantidade de municípios e beneficiários por arranjos produtivos no período está discriminada a seguir, na Tabela 1, exposta na página subsequente.

Tabela 1 – Municípios e Beneficiários por APL conforme o Plano de Ação do PAPL no ano de 2004

APL	Nº DE MUNICÍPIOS	QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS
Apicultura no Sertão	07	210
Ovinocaprinocultura Sertão	21	2000
Laticínios Sertão	07	200
Mandioca Agreste	13	20.201
Móveis Agreste	02	268
Piscicultura Delta do São Francisco	09	300
Tecnologia da Informação Maceió	01	80
Cultura Maceió	01	1000
Turismo Costa dos Corais	08	420
Turismo Lagoas	06	650
TOTAL	**60**	**25.329**

Fonte: Alagoas (2004d).

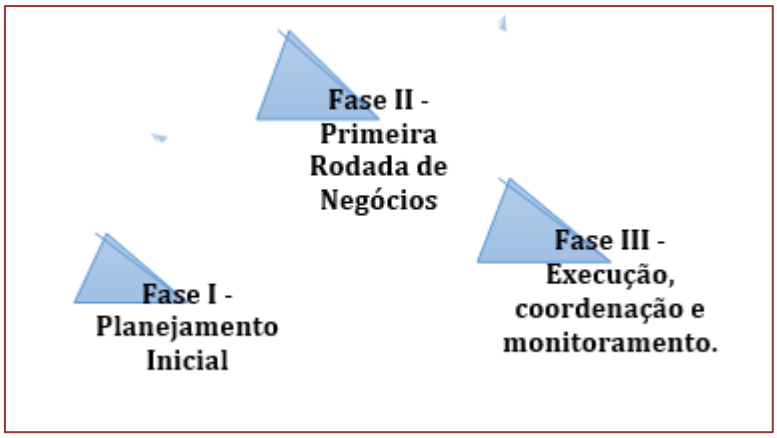
Como foi mencionado, cada arranjo produtivo configurou-se em um projeto do PAPL, possuindo um gestor (credenciado ao Sebrae-AL) e os parceiros e empresas específicas ao tipo de arranjo produtivo, formando assim o Grupo Gestor "[...] que estabelece quando da decisão do apoio ao APL, o planejamento inicial das ações por meio da realização de oficinas com os demais atores, a fim de descobrir as necessidades e dificuldades do arranjo" (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 88).

Dessa forma, a implantação, avaliação e redefinição dos projetos (APLs) do Programa de Arranjos Produtivos Locais seguiu uma sequência que vai além das fases de mapeamento e enquadramento dos municípios anteriormente mencionadas, existindo basicamente três fases de implantação de um APL (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011). Foram elas:

3.1.1. CICLO DE IMPLEMENTAÇÃO

Abrangeu o Planejamento Inicial, a primeira rodada de negócios, a execução, coordenação e monitoramento das ações. Inicialmente (fase I), foram estabelecidos o público-alvo, os objetivos e as ações que seriam desenvolvidas. Posteriormente (fase II), ocorreu uma rodada de negócios com a coordenação do PAPL e os parceiros do arranjo produtivo em questão, sendo definido o responsável por cada ação. Por fim (fase III), as ações passaram a ser executadas, porém, foram monitoradas pela coordenação do Programa por meio do Sistema de Informação da Gestão Estratégica para Resultados (Sigeor) durante um ano, período de duração do ciclo de implementação (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011). A seguir, a Figura 4 apresenta o ciclo de implantação dos projetos de arranjos produtivos locais no estado.

Figura 4 – Ciclo de Implantação dos Projetos de Apls



Fonte: Lustosa; Rosário (2011).

3.1.2 ETAPA DE CONSOLIDAÇÃO (A PARTIR DE 2008)[14]

Nessa etapa, alguns arranjos foram descaracterizados e agregados a outros, como foi o caso do APL de Turismo das Lagoas, que foi agregado ao de Turismo Litoral Sul, constituindo o APL de Turismo Lagoas e Mares do Sul; e o APL Piscicultura de Xingó, que foi agregado ao Delta do São Francisco, formando o APL de Piscicultura.

Em 2009, também foram identificados e incluídos no Programa mais cinco arranjos produtivos: APL de Fruticultura da Pinha; APL da Laranja no Vale do Mundaú; APL do Inhame; APL de Turismo Caminhos do São Francisco; e APL de Horticultura, contudo, a identificação dos dois últimos arranjos ocorreu por meio da percepção dos gestores municipais dos municípios componentes dos APLs, organizações estaduais e do corpo técnico do Sebrae-AL (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011).

No ano de 2011, o programa passou por uma reestruturação a partir do mês de setembro, que levou à ruptura do contrato com o Sebrae. Nesse período, as motivações que levaram o governo do estado a descontinuar o convênio com o Sebrae tinham duas explicações: *"[...] a primeira foi a existência de uma necessidade por parte do governo do Estado em apoiar mais iniciativas. O governo percebia que precisava incluir mais atividades para que o Programa alcançasse seus objetivos, de geração de renda, ocupação e, por isso, ele foi reestruturado e ampliado"* (GERENTE DO SEBRAE-AL). A segunda é que a motivação para essa reestruturação foi política, e não técnica, por haver uma divergência entre o governo do Estado e o Sebrae.

> *O recurso era do governo, do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Fecoep). Então, se fazia um convênio, onde se transferia parte do recurso para o Sebrae executar, visto que a capacidade de execução do Sebrae é muito mais ampla do que a de uma instituição pública, porque a gente para contratar tem que ser licitação. Então, houve uma divergência política nesse ponto e o governador decidiu quebrar o convênio, ele cansou dessa história de o dinheiro público ficar nas mãos do Sebrae e ele fazer o queria, e muitas fazia [...], fui gestora deste convênio durante quatro anos e quando era época de prestação de contas, eu "quebrava muito a minha cabeça" porque eles queriam fazer tudo o que queria, não olhavam plano de trabalho e tudo mais, acostumados a não ter uma gestão mais de perto.* (GERENTE DO SEBRAE-AL, grifos do autor).

Assim, em 04 de junho de 2012, foi publicado o Decreto estadual nº 20.412,[15] alterando os Artigos 5º, 7º, 9º, 10º e 11º do Decreto nº 2.077, de 30 de agosto de 2004, que instituiu o PAPL por meio das medidas seguintes:

a. No artigo 5º, que tratava do Conselho Deliberativo do PAPL, foi instituído que a presidência deste conselho seria de responsabilidade do Secretário de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico, sendo secretariado pelo Superintendente de Desenvolvimento Regional e Setorial da antiga Seplande, e

[14]Em 2008, o Programa recebeu mais recursos para sua execução, o que possibilitou sua expansão com a inclusão de novos projetos, dando início à terceira etapa da política de arranjos produtivos locais em Alagoas com ampliação do PAPL, o único programa estadual de políticas para APLs. Além disso, o Programa não sofreu descontinuidade, mesmo com a mudança de governo, do senhor Ronaldo Lessa para o senhor Teotônio Vilela Filho (ALAGOAS, 2013, p. 6).
[15]Para maiores esclarecimentos, consultar no anexo deste trabalho, o Decreto nº 20.412, de 04 de junho de 2012, que altera o Decreto Estadual nº 2.077, de 30 de agosto de 2004 (ALAGOAS, 2012).

composto por Câmaras Setoriais temáticas.

b. No que se refere ao artigo 7º, que tratava da Coordenação Executiva do programa, de responsabilidade da antiga Seplande, ficou definido que esta poderia delegar poderes para tal fim, definidos em convênio para a Agência de Fomento de Alagoas (Desenvolve) e o Sebrae, sendo de responsabilidade desta Coordenação monitorar e avaliar as ações, objetivos indicadores, metas e resultados do programa. Assim, ainda foi instituído que caberia às Secretarias de Estado participantes do PAPL a indicação de um coordenador para a acompanhar os arranjos setorialmente.

c. No que diz respeito ao artigo 9º, ficou definido que o monitoramento e a avaliação dos processos de trabalho e padrões operacionais deveriam ocorrer simultaneamente à execução do Programa, por meio dos procedimentos seguintes: verificação *in loco* pelos gestores locais, junto aos executores das ações; realização de reuniões ordinárias ou extraordinárias quadrimestrais do Conselho Deliberativo com os participantes e parceiros dos APLS; reuniões bimestrais das câmaras setoriais temáticas; e realização de reuniões mensais entre a Coordenação Executiva e os gestores locais, dentre outros.

d. Nos artigos 10º e 11º, foi definido que as despesas de implantação e execução seriam custeadas por meio de recursos do orçamento anual, de convênios e acordos com organizações e entidades públicas ou privadas, ficando a Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplande) autorizada a expedir todos os atos necessários para implantação e desenvolvimento de APLs no âmbito do PAPL (ALAGOAS, 2012).

Nesse contexto, os processos de reformulação do PAPL previam, dentre outras coisas, oficializar um novo convênio do Programa para o período de 2012-2015. Assim, no mês de abril de 2012, foi firmado um novo convênio (02/2012) por meio da Seplande/AL e da Agência de Fomento de Alagoas, que foi descontinuado em 2012.Desse modo, em janeiro de 2013, após a descontinuação do convênio firmado entre a Seplande, a Agência de Fomento de Alagoas e o Sebrae-AL,

> [...] foi firmado novo convênio entre o Estado de Alagoas através da [16]SEPLANDE [sic] e o SEBRAE/AL [sic], para operacionalização do programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais no Estado de Alagoas, com o objetivo de apoiar aglomerados de micro e pequenas empresas ou produtores autônomos, visando a minimizar a desigualdade social e setorial das regiões deprimidas e fomentar a economia alagoana, através da erradicação da pobreza extrema, da redução da pobreza, da desigualdade e da desconcentração do investimento (PROGRAMA..., p. 2)[17].

Com o novo convênio firmado, no valor de R$ 9.840.000,00 (nove milhões, oitocentos e quarenta mil reais), a Seplande ficou responsável por arcar com R$ 8.610.352,50 (oito milhões, seiscentos e dez mil, trezentos e cinquenta e dois reais e cinquenta centavos), valor correspondente a 87,50% do recurso total. Deste valor, "[...]

[16]Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplande), antiga Secretaria do Planejamento e Orçamento (Seplan), e atual Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag).
[17] Documento cedido pelo Sebrae-AL, não datado.

R$ 1.790.250,00 (um milhão, setecentos e noventa mil e duzentos e cinquenta reais) executará diretamente, e repassará para o SEBRAE/AL [sic] o montante de R$ 6.820.102,50 (seis milhões, oitocentos e vinte mil, cento e dois reais e cinquenta centavos)" (PROGRAMA..., p. 2).[18]

Com esse novo convênio, foi previsto o fortalecimento de dois grupos de ações diferentes. O primeiro consistiu na articulação institucional, planejamento, acompanhamento e avaliação de resultados dos arranjos produtivos locais por meio da realização das ações seguintes: a) operacionalização do Sistema Estratégico de Gerenciamento das Informações para registro e acompanhamento das ações (SIGEOR); b) realização de reuniões mensais por APL com o grupo gestor; c) realização de reunião bimestral por APL com todos os empresários/produtores;d) realização de reuniões quadrimestrais com o Conselho Deliberativo do PAPL; e) realização de planejamento e rodadas anuais de negociação com os parceiros dos APL; e f) prospecção de negócios e preparação das empresas para o acesso ao crédito de modo sustentado.

O segundo grupo de ações foi direcionado à Coordenação geral do PAPL: a) execução do plano de comunicação do programa; b) capacitação da equipe de gestão e coordenação; c) realização de reuniões mensais da Coordenação com os gestores; d) realização de reuniões quadrimestrais com o Conselho Deliberativo dos APLs e semestrais com o chefe do executivo; e) monitoramento, acompanhamento e avaliação dos gestores.

Com essa reestruturação, o programa passa a apoiar dezoito arranjos produtivos locais, quais sejam:

1. Turismo Costa dos Corais: localizado no Litoral Norte, pertencente ao setor de serviços, esse arranjo é composto pelos municípios de: Barra de Santo Antônio; Japaratinga; Maragogi; Paripueira; Passo de Camaragibe; Porto Calvo; Porto de Pedras; e São Miguel dos Milagres.
2. Turismo Lagoas e Mares do Sul: localizado no Litoral Sul, pertencente ao serviço, é composto pelos municípios de B. de São Miguel; Coqueiro Seco; Coruripe; Feliz Deserto; Jequiá da Praia; Maceió (Pontal da Barra); Marechal Deodoro; Pilar; Roteiro; e Santa Luzia do Norte.
3. Turismo Caminhos do São Francisco: localizados na região do estado de Alagoas, abrangida pelo Rio São Francisco e pertencente ao setor de serviços, é composto pelos municípios: Água Branca; Belo Monte; Delmiro Gouveia; Igreja Nova; Olho d'água do Casado; Pão de Açúcar; Penedo; Piaçabuçu; Piranhas; Porto Real do Colégio; São Brás; e Traipu.
4. Tecnologia da Informação: localizado na capital do estado, Maceió e também pertencente ao setor de serviços.
5. Móveis do Agreste: localizado na Região Agreste, pertencente ao setor industrial, é composto pelos municípios de Arapiraca; e Palmeira dos Índios.
6. Mandioca no Agreste Alagoano: localizado na Região Agreste, pertencente ao setor de agronegócio, é composto pelos municípios de Arapiraca; Campo Grande; Coité do Nóia; Craíbas; Feira Grande; Girau do Ponciano; Igaci; Junqueiro; Lagoa da Canoa; Limoeiro de Anadia; Olho D'Água Grande; Palmeira dos Índios; São Sebastião; Taquarana; e Teotônio Vilela.

[18] Documento cedido pelo Sebrae-AL, não datado.

7. Apicultura no Litoral e Lagoas: localizados no Litoral e Lagoas, pertence ao setor do Agronegócio, é composto pelos municípios de: B. de São Miguel; Coqueiro Seco; Coruripe; Feliz Deserto; Jequiá da Praia; Maceió; Marechal Deodoro; Pilar; Roteiro; Santa Luzia do Norte; Barra de Santo Antônio; e Japaratinga;
8. Horticultura no Agreste: localizado na Região Agreste, é composto pelos municípios de Arapiraca; Coité do Nóia; Feira Grande; Junqueiro; Lagoa da Canoa; Limoeiro de Anadia; Palmeira dos Índios; São Sebastião; e Taquarana.
9. Piscicultura no Delta do São Francisco: pertencente ao setor agropecuário, é composto pelos municípios de Belo Monte; Coruripe; Delmiro Gouveia; Feliz Deserto; Igreja Nova; Jequiá da Praia; Olho D'Água do Casado; Pão de Açúcar; Penedo; Piaçabuçu; Piranhas; Porto Real do Colégio; São Braz; São Sebastião; e Traipú.
10. Apicultura no Sertão Alagoano: pertencente ao setor agropecuário, é composto pelos municípios de: Água Branca; Cacimbinhas; Delmiro Gouveia; Mata Grande; Olho D'agua das Flores; Olho D'água do Casado; Olivença; Palestina; Pão de Açúcar; Pariconha; Piranhas; Poço das Trincheiras; Santana do Ipanema; São José da Tapera; Senador Rui Palmeira.
11. Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano: pertencente ao agronegócio, é composto pelos municípios de: Água Branca; Batalha; Belo Monte; Canapi; Carneiros; Delmiro Gouveia; Dois Riachos; Inhapi; Jacaré dos Homens; Jaramataia; Major Izidoro; Maravilha; Mata Grande; Monteirópolis; Olho D'Água das Flores; Olho D'água do Casado; Olivença; Ouro Branco; Palestina; Pão de Açúcar; Pariconha; Piranhas; Poço das Trincheiras; Santana do Ipanema; São José da Tapera; e Senador Rui Palmeira.
12. Fruticultura do Vale do Mundaú: localizado na Zona da Mata do estado, pertencente ao agronegócio, é composto pelos municípios de: Branquinha; Ibateguara; Santana do Mundaú; São José da Laje; e União dos Palmares.
13. Rizicultura no Baixo São Francisco: pertencente ao agronegócio, é composto pelos municípios de Igreja Nova; Porto Real do Colégio; Penedo; e Piaçabuçu.
14. Móveis no entorno de Maceió: localizado na capital do estado, Maceió, pertence ao setor industrial.
15. Fitoterápicos (Produção de Plantas Medicinais e Fitoterápicos): localizado na Região em torno da capital e na própria capital, Maceió, e pertencente ao setor de serviços, é composto pelos municípios de: Flexeiras; Messias; Pilar; Marechal Deodoro Santa Luzia do Norte; Coqueiro Seco; Paripueira; Barra de Santo Antônio; Barra de São Migue; e Maceió.
16. Olarias: localizado na Zona da Mata, pertence ao setor industrial e é composto pelos municípios de Matriz de Camaragibe; Joaquim Gomes; Murici; Capela; Atalaia; e Boca da Mata.
17. Extração Artesanal de Granito: localizado na Zona da Mata e pertencente ao setor industrial, é composto pelos municípios de Murici; Branquinha; e União dos Palmares**.**
18. Fruticultura no Agreste: pertencente ao agronegócio, é composto pelos municípios de: Arapiraca; Coité do Nóia; Estrela de Alagoas; Igaci; Limoeiro de Anadia; Palmeira dos Índios; e Taquarana.

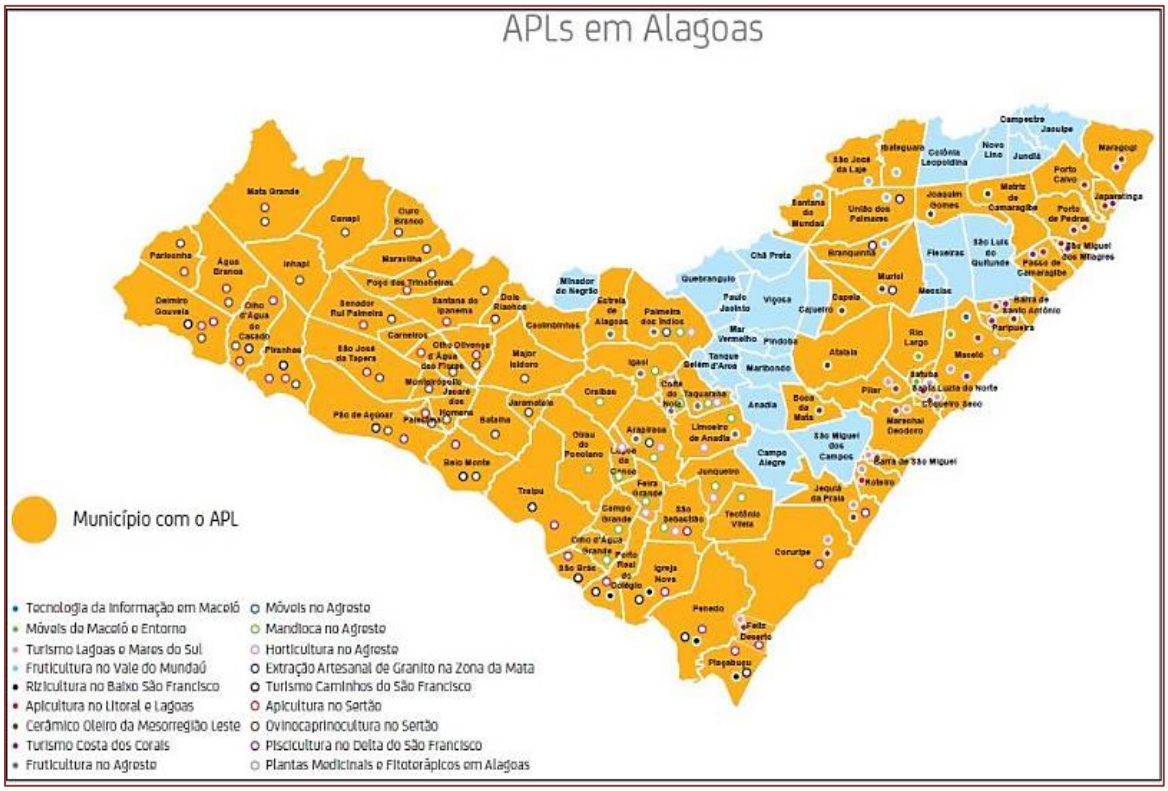
Como foi possível observarmos, a criação e implementação do PAPL girou em torno da discussão da promoção do desenvolvimento socioeconômico das regiões de Alagoas por meio do apoio aos pequenos produtores, via institucionalização de arranjos produtivos locais. Desse modo, o programa mostrava-se como o "carro chefe" para o desenvolvimento desse estado, o qual contou com o apoio de vários organismos Federais e Estaduais com vistas ao fortalecimento dos APLs.

Com base nas informações trazidas por Lustosa e Rosário (2011) no livro "Desenvolvimento Local em Regiões Periféricas", descrevemos algumas instituições que apresentaram projetos específicos para APLs no Estado, atuando de maneira direta para o fortalecimento destes.

a. O Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL): teve como objetivo implementar uma estratégia integrada dos governos federal e estadual e instituições parceiras, visando ao desenvolvimento de APLs no Brasil. Em Alagoas, seus representantes foram a Seplan-AL (atual Seplag) e o Sebrae-AL.
b. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB): prestou apoio financeiro e facilidade de crédito para os empreendimentos ligados aos arranjos produtivos e, em alguns casos, contribuiu na articulação entre os agentes locais e poder público, objetivando dinamizar os APLs.
c. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf): a atuação desta Companhia de Desenvolvimento ocorreu por meio do apoio à estruturação dos arranjos produtivos de aquicultura, apicultura e ovinocaprinocultura. As ações são executadas por meio das atuações diretas.
d. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes): esse apoio ao Programa iniciou-se a partir de 2009. Assim, em janeiro de 2011, foi lançado um edital com o intuito de apoiar projetos "[...] de inserção produtiva que tivessem por base as vocações e potencialidades locais [...] devendo se enquadrar nas categorias de inovação e/ou melhorias estruturais e financeiras" (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 128).
e. Agência de Fomento de Alagoas-AFAL: a atuação dessa agência consistiu na disponibilização de crédito para os arranjos.
f. Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas-Fapeal: atuou no financiamento de pesquisa nas áreas.

A seguir, a Figura 5 apresenta os municípios com arranjos produtivos locais em Alagoas no ano de 2013.

Figura 5 – Mapa dos Arranjos Produtivos Locais em Alagoas em 2013



Fonte: Portal Alagoas em dados e informações[19]

Na região de planejamento do Baixo São Francisco, o PAPL atuou fomentando três arranjos produtivos locais nos setores primário e terciário. Foram eles: o APL de piscicultura, que foi apoiado desde o início do Programa; o APL de Rizicultura, a partir da reestruturação do Programa em 2013; e o APL de turismo Caminhos do São Francisco, o qual foi identificado no ano de 2008. Porém, essa pesquisa de avaliação concentrar-se-á nos Arranjos Produtivos de Piscicultura e de Turismo Caminhos do São Francisco.

Assim, para termos uma maior compreensão da área de estudo denominada Região de Planejamento do Baixo São Francisco, o próximo tópico trará uma breve discussão acerca da divisão regional do estado de Alagoas e sobre o significado do termo Região de Planejamento.

3.2. PLANEJAMENTO E DIVISÃO REGIONAL DO ESTADO DE ALAGOAS

O conceito de região não é unívoco, visto que o tema da regionalização passa pelos campos econômico, geográfico, da gestão pública do planejamento regional dentre outros.

Dessa maneira, são apresentadas na literatura algumas formulações conceituais sobre região, dentre elas, a conceituação de região de planejamento, tida como um espaço objeto do planejamento governamental com vistas ao desenvolvimento de ações públicas no território. Essa tipologia será o objeto de análise deste tópico, com foco na região de planejamento do Baixo São Francisco, no estado de Alagoas.

[19] Disponível em: https://dados.al.gov.br/ Acesso em: 20 jan. 2022.

Sobre a conceituação de região, Breitbach (1988) afirma que, devido à sua imprecisão, ele é utilizado largamente sem explicação sobre o seu conteúdo, de acordo com a necessidade do pesquisador para designar diferentes espaços, como: uma área onde está localizada determinada atividade produtiva ou uma determinada relação de produção; e uma área que possui características geográficas peculiar e, em alguns casos, para substituir o termo estadual, possibilitando assim que uma área geográfica possa ser caracterizada por tipos distintos de regionalização.

De acordo com Breitbach (1988), os conceitos de região estão sistematizados em dois campos. O primeiro engloba as concepções convencionais; e o segundo, as concepções avançadas de região. Entende-se por concepções convencionais aquelas que fazem parte da ciência regional e abstraem a importância dos fatores e processos sociais sobre a configuração da região sem levar em consideração seus determinantes históricos, formulando leis universais. Destacam-se nesse grupo os trabalhos de Von Thünen, Lösch, Christaller (Escola Alemã); Perroux e Boudeville (Escola Francesa); e a Teoria da Base Econômica de Exportação. As concepções avançadas abstraem os determinantes históricos do sistema social em um território, "[...] uma vez que o padrão de assentamento de um território está condicionado pelo tipo de relações sociais existentes no interior da comunidade humana que realiza esse assentamento" (BREITBACH, 1988, p. 27).

Nesse contexto, diversos estudos sobre a conceituação de região apontam Boudeville, em 1973, como o responsável por uma conceituação mais complexa por meio da apresentação das seguintes tipologias: a) região homogênea, que apresenta características comuns entre as partes; b) região polarizada, aquela que apresenta heterogeneidade entre as partes, porém, com um ou poucos polos dominantes; c) região plano, que, segundo Breitbach (1988, p. 38), "[...] tem um caráter operacional que expressa um espaço submetido a uma decisão". De acordo com a autora, a região plano, somada à região polarizada transforma-se em um objeto de planejamento.

Para Toni e Klarmann (2002), os conceitos de polarização, homogeneidade e planejamento são os três critérios que sustentam a conceituação de região, originando-se destes a região homogênea, a região polarizada e a região de planejamento. Segundo os autores, a região homogênea é classificada a partir de características análogas, que buscam a agregação territorial como: fatores geográficos; estrutura produtiva; dinâmica de consumo; recursos naturais existentes; regimes políticos e culturais; dentre outros. A região polarizada, ou região polo, classificada a partir de critérios econômicos, "[...] assume a hipótese da polarização espacial a partir de um campo de forças que se estabelece entre unidades produtivas, centros urbanos ou aglomerações industriais" (TONI; KLARMANN, 2002, p. 2). A região de planejamento resulta da utilização de critérios políticos administrativos, sendo um objeto do planejamento público, ou seja, o território é compreendido pela necessidade de execução de políticas e serviços públicos visando ao seu desenvolvimento.

Em se tratando do Brasil, os termos "região, política pública e desenvolvimento" vêm sendo debatidos há algum tempo no campo acadêmico, como objeto de pesquisa, e no campo governamental, em nível federal e estadual, como parte do planejamento governamental, visto que o Brasil é um país subdesenvolvido, de grande dimensão geográfica, e bastante heterogêneo do ponto de vista econômico e social, que necessita de ações governamentais direcionadas ao crescimento da economia e da melhoria das condições de vida das pessoas das diferentes regiões.

Dessa forma, verifica-se, na literatura, que a regulação ou disciplinarização do território brasileiro, como afirmou Bielschowsky (1988), foi fortemente influenciada pelo processo de industrialização adotado no período desenvolvimentista, especificamente a partir de 1964 no período ditatorial, segundo Viegas (2020), no artigo intitulado "Território, ditadura e Desenvolvimento: perspectivas históricas sobre os Programas de Regionalização no Brasil".

O processo de divisão regional no Brasil teve início em 1940[20] dividindo o país em cinco regiões, levando em consideração, para essa classificação, as características do meio físico, as quais foram mantidas também pelo censo demográfico de 1960, representando a abordagem conceitual predominante no período, no qual o espaço geográfico era compreendido predominantemente pelas questões naturais, e, dessa forma, as diferenças regionais eram basicamente as diferenças naturais (IBGE, 2017).

> A divisão do Brasil em regiões, longe de constituir uma tarefa simples e de fácil execução, possui um caráter científico pautado tanto por interesses acadêmicos, quanto por necessidades de planejamento e, mais recentemente, de gestão do território, o que compromete esse tema, de imediato, com os diversos contextos político-institucionais que envolveram seu tratamento pelo IBGE ao longo do Século XX (IBGE, 2017, p. 12).

No ano de 1968, o Brasil foi dividido em microrregiões homogêneas. Essa nova classificação ocorreu em função das mudanças ocorridas nas áreas sociais, econômicas e demográficas, sendo influenciada pelas teorias dos polos de desenvolvimento, de François Perroux (VIEGAS, 2020).

Segundo Viegas (2020), existiu uma imbricação das teorias da regionalização e dos polos de desenvolvimento, do economista François Perroux, no período em questão, que foi reconhecida pelo IBGE em 1976. A primeira "[...] era ordenada para classificar o país em zonas setoriais, enquanto os polos de desenvolvimento serviriam para induzir potencialidades constatadas nos projetos [...] cada área foi funcionalizada de acordo com suas potencialidades econômicas" (VIEGAS, 2020, p. 6).[21] No final da década de 70, a divisão regional brasileira novamente foi modificada e desta vez foi denominada mesorregiões homogêneas, que foram criadas a partir do agrupamento das microrregiões, consistindo em uma unidade intermediária entre as microrregiões e a grande região, suprindo, portanto, a lacuna na passagem analítica entre uma e outra. Foram criadas 86 mesorregiões (IBGE, 2020).

Nos anos 90, teve-se a divisão regional do território brasileiro em mesorregiões e microrregiões geográficas (parte das mesorregiões), complementando, dessa maneira, as lacunas geradas pelas desigualdades encontradas nas diversas regiões, as quais não eram supridas pela divisão feita no ano de 1977. Por fim, em 2017, teve-se a divisão regional

[20]Informações obtidas na página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Divisão Regional do Brasil. Disponível em: http://www.ibge.gov.br.

[21]O projeto desenvolvimentista, associado ao autoritarismo, encontrou nos projetos de regionalização o seu território de materialização por excelência. Esse traço pode ser observado na caracterização de regiões unicamente a partir de critérios econômicos, nos privilégios legislativos concedidos à instalação de fábricas fora das grandes capitais, em planos e projetos de remoção de bairros residenciais em prol de indústrias e, finalmente, na associação da ideia do conceito de regionalização ao de desenvolvimento (VIEGAS, 2020, p.18).

brasileira em Regiões Geográficas Imediatas[22] e Regiões Geográficas Intermediárias, em decorrência das mudanças ocorridas desde a década de 90, objetivando auxiliar no planejamento e na gestão das políticas públicas no país e na disponibilização de informações estatísticas. "[...] A produção de novos recortes regionais possibilita subsidiar o planejamento em escalas territoriais desagregadas e, portanto, de maior aderência aos problemas enfrentados pela sociedade" (IBGE, 2017, p. 10).

São consideradas regiões imediatas aquelas estruturadas pela proximidade de centros urbanos que possam satisfazer às necessidades imediatas da população. As intermediárias consistem em uma escala intermediária entre os Estados e as imediatas (normalmente as metrópoles e capitais regionais) (IBGE, 2017). De acordo com o que foi exposto, a região consiste "[...] na materialização da complexa relação estabelecida entre a sociedade e a natureza, refletindo as similaridades e ao mesmo tempo as desigualdades impostas pelos distintos níveis de desenvolvimento socioeconômico" (MENDONÇA; LIMA, 2011, p. 5). Desse modo, no que se refere à regionalização de Alagoas, as autoras apontam que esta já teve diferentes tipos de partições do território (zoneamento pedoclimático, regionalização do turismo em Alagoas, regiões administrativas, meso e microrregiões homogêneas (IBGE), região metropolitana, zoneamento agrícola, zoneamento costeiro e zonas fisiográficas), as quais foram oriundas de ações diversas (MENDONÇA; LIMA, 2011).

No ano de 2014, foram instituídas as regiões de planejamento de Alagoas, com a publicação do Decreto nº 30.157,[23] de 29 de janeiro de 2014, objetivando subsidiar os processos de planejamento, fundamentados nas especificidades e potencialidades dos municípios e regiões através de um modelo de regionalização que considera os pressupostos técnicos, contemple referenciais geográficos, econômicos e sociais e para a formulação de planos plurianuais e orçamentos (ALAGOAS, 2014a). A metodologia adotada para a classificação desse modelo de regionalização com vistas ao planejamento resulta de dois movimentos, a saber:

> Polarização: nesse movimento, tratou-se de reunir subsídios e realizar análises suficientes para viabilizar a eleição de uma série de municípios-pólo, levando- se em consideração sua importância socioeconômica efetiva ou potencial e sua localização no território, em um número compatível com as necessidades de planejamento e estruturação de políticas públicas de Alagoas. 2. Regionalização: nesse movimento, uma vez eleitos os municípios polo, tratou-se de determinar suas regiões de influência, permitindo assim a

[22]As regiões geográficas imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturadas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros. As regiões geográficas intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas (IBGE, 2020). As identidades sociais que os atores reais criam e destroem no processo mesmo de produção social em cada lugar, região e território determinam — em última instância — novas regiões (MENDONÇA; LIMA, 2011).

[23]Os planos de desenvolvimento regional e as metas da Administração Pública Estadual, estabelecidas nos Planos Plurianuais, nas Leis Orçamentárias Anuais para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, serão regionalizadas com base no recorte regional. (ALAGOAS, 2014a). As análises de caracterização do território têm, portanto, relação estreita com a definição dos municípios-pólo e com as escolhas de regionalização – assim como as impressões colhidas nas atividades de campo feitas pela equipe que realizou a pesquisa e o trabalho sobre as bases conceituais dos modelos de regionalização setoriais existentes (ALAGOAS, 2014a).

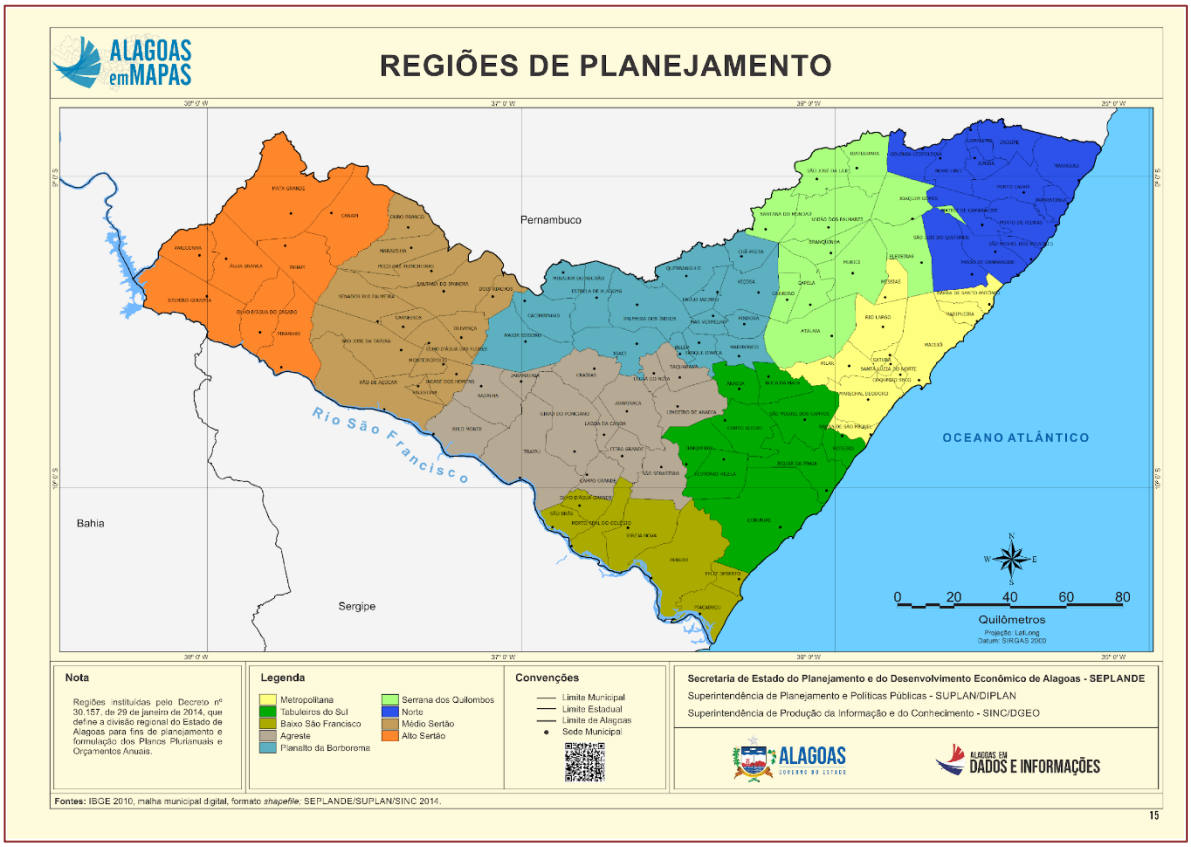
> indicação dos municípios que deveriam compor cada uma das regiões de planejamento sugeridas (ALAGOAS, 2014a, p. 19).

Dessa forma, o estado foi dividido em nove regiões de planejamento, a saber:

1. Região Metropolitana: composta por 11 municípios (Maceió, Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Coqueiro Seco, Marechal Deodoro, Messias, Paripueira, Pilar, Rio Largo, Santa Luzia do Norte e Satuba), tem como polo a capital do estado, Maceió.
2. Região Tabuleiros do Sul: composta por nove municípios (Anadia, Boca da Mata, Campo Alegre, Coruripe, Jequiá da Praia, Junqueiro, Roteiro, São Miguel dos Campos e Teotônio Vilela), tem como polo o município de São Miguel dos Campos.
3. Região Baixo São Francisco: composta por sete municípios **(**Feliz Deserto, Igreja Nova, Olho d'Água Grande, Penedo, Piaçabuçu, Porto Real do Colégio e São Brás), tem como polo o município de Penedo.
4. Região Agreste: composta por quatorze municípios (Arapiraca, Batalha, Belo Monte, Campo Grande, Coité do Nóia, Craíbas, Feira Grande, Girau do Ponciano, Jaramataia, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, São Sebastião, Taquarana e Traipú), tem como polo o município de Arapiraca.
5. Região Planalto da Borborema: composta por quatorze municípios (Belém, Cacimbinhas, Chã Preta, Estrela de Alagoas, Igaci, Major Isidoro, Mar Vermelho, Maribondo, Minador do Negrão, Palmeira dos Índios (Município polo), Paulo Jacinto, Pindoba, Quebrangulo, Tanque d'Arca e Viçosa), tem como polo o município de Palmeira dos Índios.
6. Região Serrana dos Quilombos: composta por onze municípios (Atalaia, Branquinha, Cajueiro, Capela, Flexeiras, Ibateguara, Joaquim Gomes, Murici, Santana do Mundaú, São José da Laje e União dos Palmares), tem como polo o município de União dos Palmares.
7. Região Norte: composta por treze municípios (Campestre, Colônia Leopoldina, Jacuípe, Japaratinga, Jundiá, Maragogi, Matriz de Camaragibe, Novo Lino, Passo de Camaragibe, Porto Calvo, Porto de Pedras, São Luís do Quitunde e São Miguel dos Milagres), tem como polo o município de Maragogi.
8. Região Médio Sertão: composta por quatorze municípios (Carneiros, Dois Riachos, Jacaré dos Homens, Maravilha, Monteirópolis, Olho d'Água das Flores, Olivença, Ouro Branco, Palestina, Pão de Açúcar, Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, São José da Tapera e Senador Rui Palmeira), tem o município de Santana de Ipanema como polo.
9. Região Alto Sertão: composta por oito municípios (Água Branca, Canapi, Delmiro Gouveia, Inhapi, Mata Grande, Olho d'Água do Casado, Pariconha e Piranhas), tem como polo o município de Delmiro Gouveia.

A figura 05 apresenta as regiões de planejamento de Alagoas.

Figura 6– Regiões de Planejamento de Alagoas



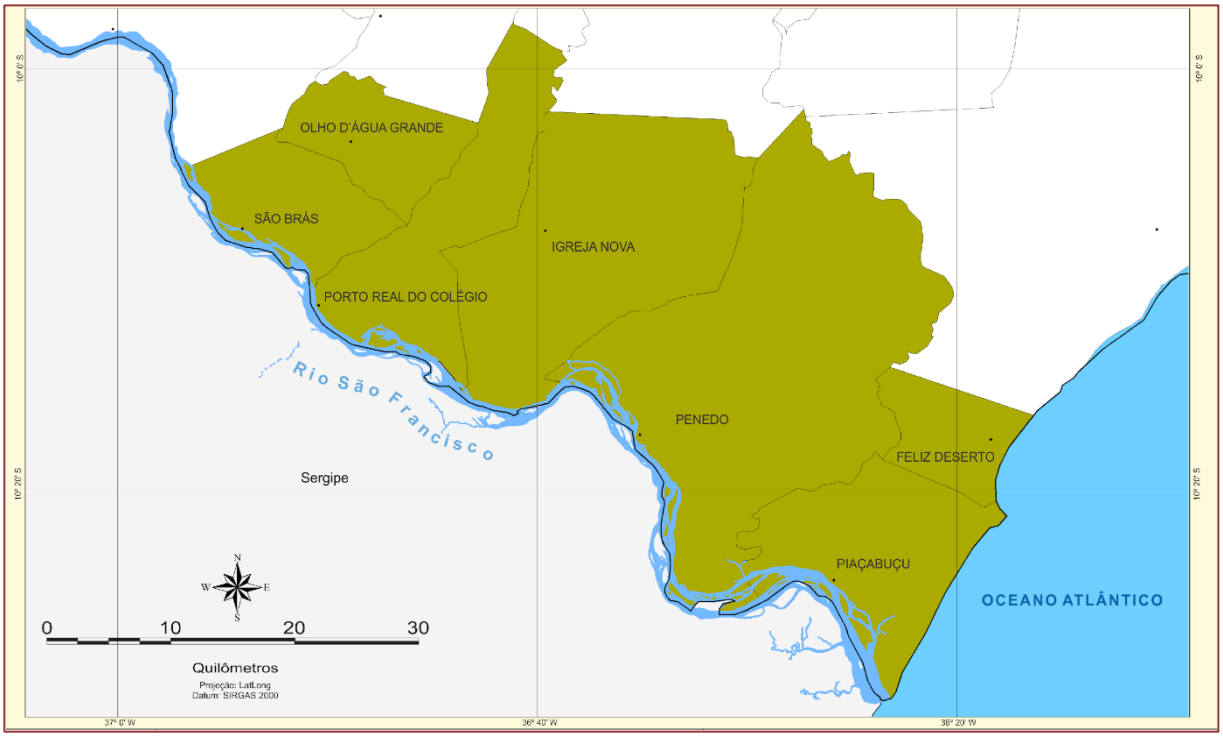
Fonte: Portal Alagoas em dados e informações[24].

3.3. REGIÃO DE PLANEJAMENTO DO BAIXO SÃO FRANCISCO

Banhada pelo Rio São Francisco e com dois municípios banhados pelo oceânico Atlântico, essa região dispõe de belezas naturais e de um patrimônio histórico e cultural propício ao desenvolvimento da atividade turística, destacando-se nesse contexto a cidade de Penedo, por apresentar os maiores índices econômicos e sociais dentre os municípios da região. A agricultura irrigada, a pesca e a economia da cana-de-açúcar, ainda que com participação não tão significativa, estão presentes também nessa região (ALAGOAS, 2014 d). O mapa apresentado pela Figura 06 apresenta os municípios que compõem essa região.

[24] Disponível em: https://dados.al.gov.br/. Acesso em: 20 jan. 2022.

Figura 7 – Mapa da Região de Planejamento do Baixo São Francisco



Fonte: Portal Alagoas em dados e informações.25

Para uma melhor compreensão da dinâmica econômica e social da região do Baixo São Francisco, assim como a necessidade de justificar a importância do planejamento e da implementação de políticas públicas no território, traçamos, inicialmente, o perfil socioeconômico dos sete municípios que compõem a região em questão, utilizando para isso alguns dados do IBGE e da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio-SEPLAG

3.3.1. PENEDO

Com uma área total de 690,105 km^2, o município de Penedo, considerado o município polo da região de planejamento do Baixo São Francisco Alagoano, teve a sua formação administrativa iniciada em 1636 com a publicação de um decreto elevando-o à categoria de vila e denominando-a de Penedo, sendo elevada à categoria de cidade em 1842, e constituída como distrito sede em 1911.

No ano de 2020, a sua população estimada pelo IBGE era de 63.846 pessoas e, em 2010, data do último censo demográfico no país, era de 60.378 pessoas, sendo o sexto município mais populoso do estado e o primeiro da região geográfica de planejamento em questão, com uma densidade demográfica de 87,61 hab/km2 no censo demográfico de 2010. A utilização de dados estimados em 2020 é decorrente da não realização do censo demográfico de 2020 devido à pandemia do coronavírus.

25 Disponível em: https://dados.al.gov.br/. Acesso em: 20 jan. 2022.

O salário médio mensal[26] no mercado formal no ano 2018 era de 2.1 salários mínimos, ficando na sétima posição entre os municípios do estado, e na primeira posição na região imediata, com a população ocupada representando 11,5% da população total do município no período. Porém, apesar da posição ocupada pelo município na região, metade da população, 50,5%, sobrevive com até meio salário mínimo, dado que reforça a realidade econômica do estado e a necessidade de ações voltadas à melhoria da renda da população. Como bem aponta Carvalho (2016, p. 9), "[...] o Estado tem uma sociedade marcada por um dado incômodo: 62% da população é considerada pobre, pela pesquisa *Radar social* do IPEA, e mais da metade de seus habitantes se beneficia do Programa Bolsa Família".

O PIB a preços correntes desse município no ano de 2018 foi R$ 748.309,07, com o PIB per capita de R$ 11.781,43 e um índice de desenvolvimento humano municipal médio (IDHM) de 0,630 (ALAGOAS, 2018a). No que se refere à educação e à saúde do município, o IBGE apresenta dados do censo demográfico de 2010, que apresentou uma taxa de escolarização das pessoas entre 6 e 14 anos (94,6%)[27]; Índice da Educação Básica (Ideb) da rede pública de ensino, no ano de 2017, de 5,1 para os anos iniciais do ensino fundamental, e de 4,1 para os anos finais; a taxa de mortalidade infantil, nesse mesmo ano, foi 17, 29 para cada mil nascidos vivos. O município possui 41 estabelecimentos de saúde pelo Sistema Único de Saúde (SUS); uma escola federal, sete escolas estaduais, 28 escolas municipais e 11 escolas privadas. Em 2010, apresentava apenas 30% dos domicílios com esgotamento sanitário apropriado, e no ano de 2016, 16.315 famílias estavam inscritas no Cadastro Único, com 9.356 beneficiárias do Bolsa Família no mesmo ano, e 10.229 no ano de 2017 (ALAGOAS, 2018).

3.3.2. PIAÇABUÇU

Com uma área de 241,188 km2 e uma população estimada pelo IBGE, no ano de 2020, de 17.848 pessoas, o município de Piaçabuçu teve a sua formação administrativa iniciada em 1882, tornando-o um distrito de Penedo. Em 1882, foi elevado à categoria de vila e desmembrado de Penedo pela referida lei e, em 1911, foi constituído distrito sede.

O valor do PIB a preços correntes deste município no ano de 2018 foi de R$ 318.891,01, com um PIB per capita de R$ 17.910,19; o IDHM no ano de 2010 foi de 0,572. O salário médio mensal pago pelo mercado de trabalho formal no ano de 2018, segundo o IBGE, era de 1,7 salários mínimos, com a população ocupada representando 6,5% da população total e com 56, 1% da população apresentando um rendimento nominal de meio salário mínimo mensal.

Os dados relacionados à educação, saúde e assistência social foram os seguintes: uma taxa de escolarização entre as pessoas de 6 e 14 anos de 96,8 % em 2010; Ideb da rede pública de ensino, de 5,2 para os anos iniciais e de 3,6 para os anos finais; 18 estabelecimentos de ensino em 2017, sendo: 01 estadual, 15 municipais e 02 da rede privada; uma taxa de mortalidade infantil de 16,78 para cada mil nascidos vivos; possuindo 11 estabelecimentos de saúde pelo SUS no ano de 2009, sendo que apenas 41,4% dos domicílios possuíam esgotamento sanitário adequado. Em 2016, 4.279 famílias

[26] Informações disponíveis na página do IBGE: Perfil municipal 2018. Penedo. Disponível em: http://dados.al.gov.br/dataset/perfil-municipal-2018/resource/3631c3b3-aea6-44be-b9ce-2fdcf8f331a6

[27] Perfil Municipal 2018. Penedo. Disponível em: http://dados.al.gov.br/dataset/perfil-municipal-2018. Perfil Municipal 2018. Piaçabuçu. Disponível em: http://dados.al.gov.br/dataset/perfil-municipal-2018. Informações disponíveis em: IBGE | Cidades@ | Alagoas | Piaçabuçu | Panorama

estavam inscritas no Número de Identificação Social (NIS), com 3.451 sendo beneficiária do Bolsa Família, aumentando para 3.833 em 2017.

3.3.3. FELIZ DESERTO[28]

O distrito de Feliz Deserto, pertencente ao município de Piaçabuçu, foi criado pelo decreto nº 788, de 16 de outubro de 1958, desmembrado deste em 1960, quando foi elevado à categoria de município constituído do distrito sede em 1963. Possui uma área territorial de 109, 801 km2, com uma população total estimada pelo IBGE de 4.779 pessoas no ano de 2020 e densidade demográfica de 43,77 hab/km2.

O PIB deste município no ano de 2018 foi de R$ 125.393,07, com um PIB per capita de R$ 26.515,77, segundo informações da publicação "Perfil dos municípios", elaborada pela SEPLAG e publicado em 2018, e um IDH-M baixo de 0,565. O valor do salário médio mensal pago pelo mercado de trabalho formal no ano de 2018 era de 1,5 salários mínimos, com uma proporção de 13,8% de pessoas ocupadas em relação à população total. 53% da população nesse período apresentava rendimento mensal de meio salário mínimo.

Com relação aos dados sobre a educação, saúde e assistência social, em 2018, o município apresentou uma taxa de escolarização de 96,5% das pessoas entre 6 e 14 anos, resultados do IDEB da rede pública em 2017; de 5,2 para os anos iniciais; e 5,0 para os anos finais, com o município dispondo de cinco escolas, sendo uma estadual e quatro municipais. A taxa de mortalidade infantil era de 13,33 por mil nascidos vivos e, em 2009, o município dispunha de quatro estabelecimentos de saúde pelo SUS, sendo que apenas 1,5% dos domicílios possuíam esgotamento sanitário adequado. Com relação à assistência social, 1.163 estavam cadastradas no NIS em 2016, sendo 742 beneficiárias do Bolsa Família, diminuindo para 677 famílias em 2017.

3.3.4. IGREJA NOVA[29]

Com uma área de 427,029 km2, Igreja Nova configura-se como um dos municípios mais antigos do estado. Sua origem está ligada à exploração do Rio São Francisco. Em 1890, foi elevada à categoria de vila, com o nome de Triunfo. Em 1892, foi elevada à categoria de cidade com o mesmo nome, porém, foi extinta em 1895, sendo anexada a Penedo. No ano de 1897, o município foi recriado com o mesmo nome. Em 1911, foi constituído pelo distrito de Triunfo e Salomé, sendo denominado Igreja Nova em 1928, porém, em 1933, foi constituído pelos distritos de Igreja Nova e Salomé. No ano de 1960, o município foi constituído do distrito sede, permanecendo nas divisões administrativas posteriores.

A população deste município no ano de 2020 era de 24.586 pessoas e, no censo demográfico de 2010, 23.292 pessoas. No que se refere ao valor PIB a preços correntes, no ano de 2018, este somava R$ 125.393,07, com o PIB per capita de R$ 26.515,77. O salário médio no mercado de trabalho formal no ano de 2018 era de R$ 1,5 salários mínimos, com a população ocupada representando 15,3% da população total. Nesse mesmo período, 56,7% da população sobrevivia com uma renda mensal de até 1/2 salário mínimo.

[28]Perfil Municipal 2018. Feliz Deserto. Disponível em: http://dados.al.gov.br/dataset/perfil-municipal-2018. Informações disponíveis na página do IBGE: https://cidades.ibge.gov.br.
[29]Perfil Municipal 2018. Igreja Nova. Disponível em: http://dados.al.gov.br/dataset/perfil-municipal-2018; e na página do IBGE: https://cidades.ibge.gov.br.

Apresentando um índice de desenvolvimento humano municipal baixo, de 0,568, assim como a maioria dos municípios da região do Baixo São Francisco e do estado, a taxa de escolarização das pessoas entre 6 e 14 anos, medida pelo censo demográfico de 2010, era 97,9%, com os resultados do Ideb em 2017 para os anos iniciais e finais nas escolas públicas de 4,7 e 3,9, respectivamente. O município dispõe 25 escolas públicas, sendo duas estaduais e 23 municipais, além de uma escola privada. A taxa de mortalidade infantil no ano de 2017 era de 2,60, com o município dispondo de 17 estabelecimentos de saúde pelo SUS em 2016. Apenas 7,2% dos domicílios possuíam esgotamento sanitário adequado. Em relação à assistência social, 5.808 famílias estavam inscritas no Cadastro Único em 2016, sendo 4.082 beneficiárias do Bolsa Família no mesmo ano, diminuindo para 3.949 em 2017.

3.3.5 PORTO REAL DO COLÉGIO[30]

Com uma área de 236,677 km2 e uma população estimada pelo IBGE, no ano de 2020, de 20.112 pessoas, a formação administrativa deste município teve início com a criação do distrito de Porto Real do Colégio, em 1795, sendo elevado à categoria de vila em 1876, e constituído do distrito sede em 1911.

No ano de 2018, o PIB deste município foi de R$ 176.891,94, com um PIB per capita de R$ 8.836,64. No que se refere ao salário médio mensal pago pelo mercado formal em 2018, segundo o IBGE, este foi de R$ 2,2 salários mínimos, com uma população ocupada, no mesmo período, de 3,9% da população total, e 58,5% da população sobrevivendo com renda mensal de até meio salário mínimo.

Assim, no ano de 2016, as informações sobre educação, saúde e assistência social em Porto Real do Colégio, apresentadas na publicação "Perfil Municipal 2018", elaborada pela Seplag, tiveram os seguintes resultados: a taxa de mortalidade infantil foi de 29,22 óbitos para cada mil nascidos vivos. Em 2017, os resultados do Ideb para os anos iniciais e finais das escolas públicas foram 4,5 e 3,1, respectivamente. No mesmo período, o município possuía 3 escolas estaduais, 24 municipais e 2 privadas, com 5.308 famílias inscritas no Cadastro Único, e 3.659 beneficiárias do Bolsa Família, havendo uma redução para 3.627 em 2017.

O índice de desenvolvimento humano municipal foi de 0,551 no ano de 2010, considerado baixo, assim como os demais municípios da região, com exceção de Penedo. Como o principal medidor do desenvolvimento, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é importante para nos retratar as condições de vida da população dos municípios brasileiros. No caso específico do estado de Alagoas, o IDH dos municípios é reflexo do contexto de pobreza que prevalece na maioria das regiões do estado.

> As consequências diretas da combinação entre pobreza, concentração de renda e baixa escolaridade são a pouca formação e qualificação profissional da mão de obra e um alto grau de desinformação da cidadania devido ao baixo consumo de jornais, revistas, livros, acesso à internet, etc. (CARVALHO, 2016, p. 14).

[30]Perfil Municipal 2018. Porto Real do colégio. Disponível em: http://dados.al.gov.br/dataset/perfil-municipal-2018 e na página do IBGE: https://cidades.ibge.gov.br.

Tais fatores combinados, parafraseando Sen (2010), impedem a expansão das capacidades das pessoas[31] poderem escolher o tipo de vida que desejam levar, os bens e serviços que desejam obter, dentre vários outros tipos de escolhas que poderiam ser feitas se o estado conseguisse superar essa realidade.

3.3.6 SÃO BRÁS

Com uma área de 139,945 km2 e uma população estimada pelo IBGE, no ano de 2020, de 6.969 pessoas, a formação administrativa deste município teve início em maio 1875, sendo elevado à categoria de vila denominada São Brás e desmembrada de Porto Real do Colégio em 1889. Em 1911, foi constituída do distrito sede. Em 1932, foi extinta e anexada ao município de Traipú, sendo elevada novamente à categoria de município em 1935 e extinta mais uma vez em 1938, quando foi anexada ao município de Arapiraca e, posteriormente a Traipu. Em 1947, voltou a ser município e foi constituído pelo distrito de São Brás e Feira Grande, o qual é desmembrado em 1954. Porém, mais um distrito foi anexado a São Brás em 1957: o distrito de Campo Grande, sendo desmembrado em 1960.

O PIB a preços correntes em 2018 foi de R$ 83.738,42, com um PIB per capita de R$ 12.043,49 e um salário médio mensal pago no mercado de trabalho formal, no ano de 2018, de R$ 1,8 salários mínimos. A população ocupada nesse período representava 5,6% da população total do município. No ano de 2010, 58% da população sobrevivia com uma renda nominal per capita de até meio salário mínimo.

Com um IDHM também baixo, de 0,572 em 2010, esse município apresentava uma taxa de escolaridade das pessoas entre 6 e 14 anos, de 93,9%. No que se refere aos resultados do IDEB das escolas públicas em 2010, foram 4,1 para os anos iniciais e 2,9 para os anos finais, dispondo de uma escola estadual e 12 municipais; uma taxa de mortalidade infantil de 10,64 para cada mil nascidos vivos e com 16,6% dos domicílios possuindo esgotamento sanitário adequado. Com relação à assistência social, 1.778 famílias estavam cadastradas no cadastro único em 2016, sendo 1. 165 beneficiárias do Programa Bolsa Família, havendo uma redução para 1.136 no ano de 2017.

3.3.7 OLHO D'ÁGUA GRANDE[32]

Com uma área de 117,006 km2 e uma população estimada pelo IBGE de 5.128 pessoas em 2020, esse município foi desmembrado de São Brás e elevado à categoria de vila em 22 de agosto de 1962, sendo constituído do distrito sede neste mesmo ano. No ano de 2018, o PIB a preços correntes era de R$ 45.775, 48 x (1000), com um PIB per capita de R$ 8.945,77. O salário médio mensal pago no mercado formal era de 1,7 salários mínimos, e a população ocupada no mesmo período representava 5,4% da população total do município. As receitas realizadas em 2017 foram de R$ 18.150,49 (x 1000) frente a uma despesa de R$ 16.889,48 (x 1000).

[31]Existe uma acentuada complementaridade entre a condição de agente individual e as disposições sociais: é importante o reconhecimento simultâneo da centralidade da liberdade individual e da força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual. Para combater os problemas que enfrentamos, temos de considerar a liberdade individual um comprometimento social. (SEN, 2010, p. 10). Informações disponíveis na página do IBGE: https://cidades.ibge.gov.br. Perfil Municipal 2018. São Brás. Disponível em:http://dados.al.gov.br/dataset/perfil-municipal-2018.

[32]Informações disponíveis na página do IBGE: https://cidades.ibge.gov.br.Perfil Municipal 2018. Olho D'Água Grande. Disponível em: http://dados.al.gov.br/dataset/perfil-municipal-2018.

Com um IDHM baixo de 0,503, uma taxa de escolarização das pessoas entre 06 e 14 anos, no ano de 2010, de 97,9%, os resultados do Ideb dos anos iniciais e finais das escolas públicas em 2017 foram, respectivamente ,4,8 e 3,7. Possui 16 escolas de ensino fundamental e uma escola de ensino médio. No que se refere à taxa de mortalidade infantil, em 2017, não consta nas informações disponíveis na página do IBGE, porém, consta que, em 2009, existiam seis estabelecimentos de saúde pelo SUS, sendo que apenas 0,5% dos domicílios possuíam esgotamento sanitário adequado em 2010. Com relação às informações referentes à assistência social, tem-se que, no ano de 2016, 1.778 famílias estavam no Cadastro Único, sendo 1.165 beneficiárias do Programa Bolsa Família, havendo uma redução para 1.136 em 2017.

Capítulo 4 AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DIRECIONADAS À GESTÃO DO PAPL E DAS AÇÕES DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL, DE ACOMPANHAMENTO, DE PLANEJAMENTO E DE AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, apresentamos os eixos da avaliação da implementação das ações, quais sejam: ações direcionadas á coordenação do PAPL,de articulação institucional dos atores, de planejamento, de acompanhamento e de avaliação de resultados dos arranjos de Piscicultura Delta do São Francisco e de turismo Caminhos do São Francisco, feita com base na matriz de avaliação apresentada abaixo.

Quadro 6 – Matriz de avaliação da implementação das ações direcionadas à coordenação geral do PAPL, de articulação institucional dos atores, acompanhamento, planejamento e de resultados dos APLs na região do Baixo São Francisco Alagoano

Ações direcionadas à coordenação geral do PAPL		
Indicadores de implementação/eficácia	**Graus de eficácia**	**Fonte**
1. Execução do Plano de Comunicação do Programa.	**Alto:** foram elaboradas e desenvolvidas ações. **Médio:** foram elaboradas ações, mas não desenvolvidas. **Baixo:** foram desenvolvidas ações sem elaboração prévia. **Nulo:** não houve ações.	Entrevistas
2. Capacitação da equipe de gestão e coordenação.	**Alto:** houve capacitação para as duas equipes. **Médio:** houve capacitação para apenas uma das equipes. **Baixo:** houve capacitação, mas não específica para as duas equipes. **Nulo:** não houve capacitação.	Entrevistas
3. Realização de reuniões mensais da Coordenação com os gestores.	**Alto:** realização de reuniões mensais. **Médio**: realização de reuniões esporádicas. **Baixo:** realização de reuniões quando solicitadas pelos gestores. **Nulo:** não houve reuniões da coordenação com os gestores.	Entrevistas
4. Realização de reuniões quadrimestrais com o Conselho Deliberativo dos APLs e semestral com o chefe do executivo.	**Alto:** realização das reuniões quadrimestrais e semestrais pontualmente. **Médio:** realização de uma das reuniões pontualmente e outra esporadicamente. **Baixo:** realização das duas reuniões esporadicamente **Nulo:** não houve realização dessas reuniões.	Entrevistas

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Quadro 7 – Matriz de avaliação da implementação das ações direcionadas à coordenação geral do PAPL, de articulação institucional dos atores, acompanhamento, planejamento e de resultados dos APLs na região do Baixo São Francisco Alagoano (continuação)

Ações direcionadas à coordenação geral do PAPL		
Indicadores de implementação/eficácia	**Graus de eficácia**	**Fonte**
5. Monitoramento, acompanhamento e avaliação dos gestores.	**Alto:** ocorreu de forma contínua. **Médio:** ocorreu em determinados períodos. **Baixo:** ocorreu de forma esporádica. **Nulo:** Não ocorreu.	Entrevistas
Ações de articulação institucional dos atores, de planejamento, de acompanhamento e de avaliação de resultados dos arranjos		
Indicadores de implementação-eficácia	**Graus de eficácia**	**Fonte**
1. Operacionalização do Sistema Estratégico de Gerenciamento das Informações para registro e acompanhamento das ações (SIGEOR).	**Alto:** a operacionalização do SIGEOR era feita por uma equipe técnica. **Médio:** a operacionalização era feita pelos gestores do arranjo e grupo gestor. **Baixo:** a operacionalização era feita por qualquer membro do APL. **Nulo:** o sistema não foi operacionalizado.	Entrevistas
2. Realização de reuniões mensais por APL com o Grupo Gestor.	**Alto:** realização de reuniões mensais. **Médio**: realização de reuniões esporádicas. **Baixo:** realização de reuniões quando solicitada grupo gestor. **Nulo:** não houve reuniões.	Entrevistas/relatórios
3. Realização de reunião bimestral por APL com todos os empresários/produtores.	**Alto:** realização de reuniões bimestrais. **Médio**: realização de reuniões esporádicas. **Baixo:** realização de reuniões quando solicitada pelos empresários/produtores. **Nulo:** não houve reuniões.	Entrevistas
4. Realização de reuniões quadrimestrais com o Conselho Deliberativo do PAPL.	**Alto:** realização de reuniões quadrimestrais. **Médio**: realização de reuniões esporádicas. **Baixo:** realização de reuniões quando solicitadas. **Nulo:** não houve reuniões.	Entrevistas/relatórios
5. Realização de Planejamento	**Alto:** realização de planejamento contínuo, no decorrer do convênio, para a implementação de todas as ações. **Médio**: realização de planejamento apenas para a realização de algumas ações. **Baixo:** realização de planejamento quando solicitada pelos empresários e produtores do arranjo. **Nulo:** Não houve planejamento.	Entrevistas/Relatório

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Quadro 8 – Matriz de avaliação da implementação das ações direcionadas à coordenação geral do PAPL, de articulação institucional dos atores, acompanhamento, planejamento e de resultados dos APLs na região do Baixo São Francisco Alagoano (continuação)

Ações de articulação institucional dos atores, de planejamento, de acompanhamento e de avaliação de resultados dos arranjos		
Indicadores de implementação-eficácia	**Graus de eficácia**	**Fonte**
6. Rodadas Anuais de Negociação com os parceiros dos APLs.	**Alto:** As rodadas de negociação aconteciam anualmente. **Médio:** As rodadas de negociação aconteceram, mas não anualmente. **Baixo:** As rodadas de negociação aconteceram apenas uma vez no período. **Nulo:** Não existiram rodadas de negociação.	Entrevistas/relatórios
7. Prospecção de negócios e preparação das empresas para o acesso ao crédito de modo sustentado.	**Alto:** foram implementadas ações com vistas à prospecção de negócios e preparação das empresas para acesso a crédito. **Médio:** foram implementadas ações objetivando apenas a prospecção de negócios, ou, preparadas as empresas para terem acesso ao crédito. **Baixo:** foram desenvolvidas ações sem elaboração prévia. **Nulo:** não houve nenhum tipo de ação.	Entrevistas

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

4.1. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO/EFICÁCIA DAS AÇÕES DIRECIONADAS À COORDENAÇÃO GERAL DO PAPL

Para Lustosa e Rosário (2011), as ações voltadas à coordenação geral do PAPL buscavam o desenvolvimento de uma maior coordenação e cooperação entre os atores do programa, aumentando a sinergia coletiva. Como vimos, o pressuposto para o desenvolvimento de arranjos produtivos é a articulação, a cooperação e a aprendizagem gerada no território. Uma boa coordenação é vital para promover a articulação desses atores e para fazer cumprir as regras e normas com vistas a manter a estabilidade do sistema, evitando atitudes oportunistas (FILHO, 2011).

Esse primeiro eixo de avaliação foi construído com base em cinco indicadores, quais sejam: execução do plano de comunicação do programa; capacitação da equipe de gestão e coordenação; realização de reuniões mensais da coordenação com os gestores dos APLs; realização de reuniões quadrimestrais com o conselho deliberativo e semestral com o chefe do executivo; e monitoramento, acompanhamento e avaliação dos gestores.

Buscamos verificar o cumprimento dessas ações por parte da coordenação, por meio de seus graus de implementação, levando em consideração as informações dos atores entrevistados, a saber: uma representante do Sebrae, órgão responsável pela execução do PAPL, e uma representante do governo do estado na época, que era responsável pela coordenação de APLs. Ambas foram membros da coordenação executiva do PAPL, que, como mencionado em capítulo anterior, era responsável pelo monitoramento, avaliação das ações, dos objetivos, das metas, dos indicadores e dos resultados do Programa (ALAGOAS, 2012).

O primeiro indicador analisado foi a **execução do plano de comunicação do PAPL**, porém, antes de mostrar os resultados da avaliação de implementação dessa ação, é importante mencionar, com base na pesquisa de campo, que o plano de comunicação do PAPL consistiu na maneira de o programa divulgar as ações planejadas e implementadas como também os resultados alcançados com essas ações.

Não existiu de um plano de comunicação de mídia (televisão), para o PAPL, que, segundo a Gerente do Sebrae-AL, *"[...] visava a estruturar ações para divulgação dos produtos e dos serviços que eram trabalhados por esses grupos, e a divulgação deles em algum evento, ou, no site do Sebrae, da Secretaria dentre outros"* (GERENTE DO SEBRAE-AL).

A Gerente de APLs, por sua vez, destacou: *"A construção da imagem dos APLs, inclusive a logo do PAPL, foi uma das ações contidas nesse plano. Ele tinha um face, uma página, um observatório dentro do Ministério de Indústria e Comércio"* (GERENTE DE APLs).

De acordo com a representante do Sebrae-AL, foram desenvolvidas várias ações com esse objetivo, mas não em um período determinado, pois elas eram transversais e iam acontecendo ao longo da execução do convênio, quando houvesse necessidade, não sendo possível especificar um período no qual ocorreram. Entretanto, segundo a gerente de APLs, na época, o Sebrae demorou muito na execução de algumas ações porque a gerente da área não entendia do programa. Em resposta, a Gerente do Sebrae afirmou:

> *[...] a gente fez capacitação desse pessoal, consultoria, missões, participação em feiras, rodadas de negócios, tudo isso eles participaram, e é o que foi divulgado nesse plano de comunicação do programa. Era marca de produto, associação, cooperativa, tudo isso foi realizado com o recurso previsto pelo plano de comunicação* (GERENTE DO SEBRAE-AL).

Com a reestruturação do PAPL, no ano de 2013, foram feitos um novo planejamento e uma logomarca nova para todos os arranjos produtivos. Mesmo assim, muita coisa deixou de ser feita.

> *[...] tinha muito mais coisa para ser feita, porque a ideia era assim, por exemplo: "Ah! Vamos fazer cards. Ah! Vamos falar sobre o planejamento do APL Caminhos do São Francisco", tinha que ter cards específicos. Essas ações menores não foram desenvolvidas, mas a maior, que é a parte da imagem sim, para todos os arranjos* (GERENTE DE APLs).

Com base no que foi apresentado, é importante nos remetermos à afirmação de Arretche (2001), quando aponta que a suposição de que um programa público possa ser implementado tal como foi previsto no desenho e nos meios pensados pelos formuladores resultará em uma conclusão negativa por parte do avaliador sobre o desempenho de tal programa. A autora explica:

> Na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução dessas concepções em intervenções públicas tal como elas atingem a gama de seus beneficiários e provedores (ARRETCHE, 2001, p. 45).

Trazendo essa ideia para a avaliação desse indicador, vimos que no plano de comunicação estavam previstos a divulgação das ações desenvolvidas e seus resultados. De acordo com as falas das entrevistadas, as ações maiores foram desenvolvidas, como foi o caso da criação da logomarca, da divulgação das capacitações, das consultorias, da criação da página, do observatório, dentre outras. No entanto, muitas outras ações deixaram de ser feitas.

Não se pode desconsiderar, todavia, a importância desses resultados apontados para a divulgação do PAPL, pois, como afirma Draibe (2001), os resultados são os produtos previstos pelo programa e, segundo as entrevistadas, parte deles foram atingidos.

Desse modo, levando em consideração os critérios mencionados na matriz de implementação (Quadro 12), bem como as falas e as ideias de Draibe (2001), foi atribuído um grau de eficácia médio para esse indicador. Todavia, acredita-se que algumas divergências encontradas nas falas das entrevistadas podem ter ocorrido devido à instituição que cada uma representava na coordenação executiva do programa (uma representava o órgão executor das ações, o Sebrae, e a outra, o governo do estado). Desse modo, as respostas obtidas podem refletir os "interesses" das duas instituições. De um lado, tem-se o Sebrae, afirmando que as ações foram desenvolvidas, e, do outro, o governo do Estado, querendo, talvez, mais agilidade nas ações para mostrar trabalho, culpando o Sebrae pela demora na realização de algumas ações.

Assim, nenhuma das respostas anteriores, podem ser desconsideradas, como afirma Souza (2009, p. 45), toda resposta deve ser "contextualizada para que percebamos os interesses – muitos deles "inconscientes" e "pré-reflexivos" – que produzem precisamente aquele tipo de resposta (SOUZA, 2009, p. 435).

No que se refere ao segundo indicador, **a capacitação das equipes gestoras e da coordenação**; do mesmo modo que as anteriores, essas ações não tiveram um período determinado para acontecer, elas ocorreram ao longo do convênio, quando era necessário. De acordo com a representante do Sebrae entrevistada, a capacitação do gestor era feita após a contratação desses agentes, porque toda vez que se contratava um gestor tinha que ser feito um nivelamento de conhecimento com ele, ação importante para que os gestores chegassem ao território sabendo o que iriam executar.

> *Então, tinha-se uma consultoria para se fazer isso, em momentos anteriores teve-se a participação de professores da UFAL para explicar o que era um Arranjo Produtivo, o que era o Programa, enfim, toda essa temática de arranjo produtivo e de desenvolvimento local, e, antes desse governo, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio*[33] *era muito atuante em relação aos arranjos produtivos, tanto que tinham reuniões, congressos anuais, grupos de trabalho que nós participávamos para construção de ações em nível nacional* (GERENTE DO SEBRAE-AL).

A entrevistada menciona que os gestores dos APLs desenvolveram vários trabalhos com base nessas formações, os quais foram colocados na página do observatório de APLs. Mas, além dessas capacitações, a coordenação participou de uma capacitação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), direcionada às questões estatísticas de levantamentos de dados, mensuração de resultados, dentre outras *"[...] coisas que também são importantes para mensuração de resultados, e até para você concretizar uma política pública, você precisa medir de alguma forma. E aí, com base nisso, foi feita essa capacitação pelo IPEA também"* (GERENTE DO SEBRAE-AL).

Entretanto, de acordo com a diretora de APLs na época, a segunda entrevistada: *"Não foram realizadas ações de capacitação"* (GERENTE DE APLs). O que acontecia segundo ela, era o seguinte:

> *[...] quando se contratava novos gestores, o Sebrae, o governo, os bancos, a agência de desenvolvimento, o banco do Brasil, o BNDES, todos se reuniam numa sala discutindo sobre os temas do APL. Por exemplo, a caixa falava o que a caixa poderia oferecer para o gestor conhecer, o que é que ele vai vender no território. Então, a gente colocou isso no plano de comunicação. Mas, a capacitação que a gente pensou era uma capacitação maior, uma pós-graduação em gestão de APL, uma visita técnica, um benchmarking fora do País, a ideia da gente era conhecer o Canadá, e a gente não conseguiu por uma questão de engessamento da máquina pública, que não permitiu a gente fazer as coisas* (GERENTE DE APLs).

Como podemos observar, a percepção do que seria capacitação é diferente entre as entrevistadas, gerando uma certa divergência nas falas. Segundo Dantas (2014) isso é comum, visto que as diferenças de opiniões fazem parte do processo de implementação e gestão das políticas destinadas a arranjos produtivos.

[33] Extinto por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019).

Apesar dessa divergência nas falas das entrevistadas, ficou claro que existiu uma certa capacitação para a equipe gestora, mesmo não sendo aquela do ponto de vista "formal", como uma especialização, por exemplo, que, sem dúvida, poderia ter trazido melhores resultados para o programa de uma maneira geral. Desse modo, essa ação apresentou um grau médio de eficácia por ter promovido apenas capacitações mais direcionadas aos gestores dos APLs em um âmbito mais interno, digamos assim, e por não ter realizado uma capacitação mais ampla para a coordenação do PAPL, conforme foi exposto em uma das falas.

No que tange ao terceiro indicador, **realização de reuniões mensais da coordenação com os gestores dos APLs**, as falas evidenciam que elas ocorriam mensalmente, como previsto, e tinham por objetivo um balanço sobre a atuação do gestor durante o mês. Nessas reuniões, eles apresentavam um relatório das atividades desenvolvidas no período. Apesar de a coordenação fazer o acompanhamento dessas atividades, uma das entrevistadas mencionou que:

> *[...] era interessante que todo mês tivesse reunião, onde o gestor fizesse uma apresentação do que ocorreu naquele mês para socializar com os demais, trocar algum tipo de informação ou auxílio em alguma necessidade, em alguma dificuldade que houve, já que todos trabalhavam com articulação* (GERENTE DO SEBRAE-AL).

Também foi informado que, além dessas reuniões mensais, existiam, pontualmente, reuniões semanais da coordenação com os gestores, as quais tinham por objetivo: *"[...] tratar das ações que estavam sendo executadas no campo. O gestor mandava a agenda dele para a coordenação toda semana, e, nas reuniões, eles prestavam contas das ações que ele executou ou não"* (GERENTE DE APLs). Em complemento, a entrevistada afirmou:

> *O PAPL era forte por causa dessas reuniões da coordenação. A coordenação realmente funcionava, ela não era proforma, a gente sabia tudo o que estava acontecendo porque quando o gestor não falava, as pessoas chegavam no Sebrae do município e dizia [sic] o que estava acontecendo no município. A gente era um modelo de referência na gestão durante doze anos, porque a gente criou esse modelo de gestão* (GERENTE DE APLs).

A fala acima coloca em evidência a gestão do Programa, o que foi destacado também no trabalho de Lustosa e Rosário (2011). Apesar de considerarmos isso um ponto positivo na execução do PAPL, não se tem como afirmar, com base na pesquisa como um todo, se esse acesso das pessoas à coordenação, mencionado na fala anterior, se configurava de fato em um processo de empoderamento desses atores, no sentido de questionar, de querer de fato melhorias. Enfim, não se pode afirmar se eles se consideravam agentes nesse processo, ou se faziam isso dentro da perspectiva assistencialista, influenciada pela cultura política local, visto que:

> O empoderamento significa superação das velhas estruturas de poder, que passam a ser questionadas, criticadas e até contestadas por aqueles que gradativamente se identificam como agentes atuantes, que contestam as relações atuais em que se inserem e demandam as mudanças. Essa tentativa de descentralização do poder não é um processo fácil para um país que não tem uma longa tradição democrática (DANTAS, 2014, p. 4).

Nesse sentido, Lustosa e Rosário (2011), como mencionado anteriormente, afirmam que a coordenação do PAPL conseguia juntar esforços de vários agentes em torno do desenvolvimento dos arranjos, considerando isso o principal ponto positivo. Todavia, apontaram para a necessidade de um certo dimensionamento, para que não viesse a se "[...] tornar um ponto de apoio perpétuo aos agentes dos arranjos, induzindo-os à complacência e a uma postura reativa (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 175).

Com base no que foi apresentado, o grau de eficácia dessa ação foi alto, visto que as reuniões aconteceram mensalmente, conforme previsto, possibilitando que a coordenação acompanhasse de perto o trabalho desses gestores nos territórios. Além disso, foi mencionado que havia uma abertura para que os atores dos APLs também informassem à coordenação o que estava acontecendo.

Com relação ao quarto indicador, **a realização de reuniões quadrimestrais com o Conselho Deliberativo e semestrais com o chefe do executivo**, é importante mencionar que as entrevistadas, à época da pesquisa, fizeram parte da coordenação executiva do PAPL, a qual estava submetida ao Conselho Deliberativo. Assim, foi informado que as reuniões quadrimestrais sempre ocorriam, enquanto as semestrais ocorreram duas ou três vezes apenas. Uma das entrevistadas disse:

> *Na época que eu estava, as reuniões com o Conselho Deliberativo a gente fez muito bem, porque o secretário fez a sala de situação, e a gente fazia uma reunião de trabalho mesmo, muito bonita por sinal. Em duas delas, o Ministério de Desenvolvimento veio para fazer com a gente em 2013. A gente fez as reuniões, convidou o público envolvido: produtores e empresários de todos os arranjos, quadrimestralmente com o calendário certinho. Quando o governador não podia ir, ia o vice-governador. A gente chamava também a academia. O objetivo da reunião era de resultado. A gente levava uma prestação de contas. A gente falava de recursos mesmo. Essas reuniões sempre aconteceram* (GERENTE DE APLs).

Com base nas informações apresentadas, os graus de eficácia do quarto indicador foram diferentes para os dois grupos de ações: um grau de eficácia alto para as reuniões quadrimestrais, as quais ocorreram conforme previsto; e grau baixo para as reuniões semestrais com o chefe do executivo, por terem ocorrido esporadicamente.

Com relação ao quinto indicador, **o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação dos gestores**, as entrevistadas afirmaram que ele era feito por meio das reuniões mensais mencionadas anteriormente. As falas evidenciam o que está disposto no Artigo 9º, inciso IV do Decreto Estadual nº 20.412 de 30 de agosto de 2012, que trata do monitoramento e avaliação dos padrões operacionais e dos processos de trabalho do PAPL, os quais deveriam ocorrer simultaneamente com a execução do programa, por intermédio de algumas ações, dentre elas as reuniões mensais entre coordenação executiva e os gestores locais (ALAGOAS, 2012). Logo, essa ação teve um grau de eficácia alto, apresentando alguns resultados, conforme pode ser verificado nas falas que seguem:

> *Essas ações foram fundamentais, por isso que a gente era modelo de referência na gestão. [...] esse acompanhamento direto com o olhar do técnico e o olhar do político, ele traz uma garantia maior da execução que a gente planejou para os municípios e para o APL específico. Então, isso traz garantia da execução do planejamento, e acompanhar não só no sentido de monitorar e fiscalizar não[...], no sentido de oportunizar que as coisas de fato sejam colocadas em prática* (GERENTE DE APLs).

Assim, com base no que foi exposto, fica evidente o papel da coordenação do PAPL. Comprovam esta afirmação os apontamentos feitos pelos autores do livro "Desenvolvimento Local em Regiões Periféricas: A política de arranjos produtivos locais em Alagoas", de 2011, uma das referências utilizadas para o desenvolvimento dessa pesquisa. Assim disseram:

> Devido a sua força política, a coordenação do PAPL consegue aglutinar os esforços de vários agentes periféricos em torno dos objetivos de desenvolvimento dos APLs, além de mobilizar seus órgãos internos- gerências, secretarias, organizações públicas de P & D, etc.- como parte dessa força-tarefa. Esse é o principal ponto positivo da política de APLs em Alagoas [...] (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011, p. 175).

Apesar de os resultados dessas ações não terem sido elencados em números e porcentagens, por não dispormos de informações e acesso a documentos que possibilitassem fazê-lo, foram elencadas algumas ações decorrentes das ações avaliadas, que foram denominadas aqui de resultados ou produtos desses cinco indicadores, conforme apresentado no Quadro 7.

Quadro 9 – Resultados ou produtos dos indicadores

Indicadores	Resultados identificados
Execução do plano de comunicação do programa	• Logomarca do PAPL. • Imagem dos arranjos produtivos. • Criação da página do programa. • Criação de um observatório dentro do ministério do turismo. • Divulgação das capacitações, • consultorias, missões, participações em feiras e rodadas de negócios.
Capacitação da equipe de gestão coordenação	• Nivelamento com os gestores. • Participação em reuniões, congressos anuais e grupos de trabalho realizados pelo antigo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. • Participação em capacitação realizada pelo IPEA.
Realização de reuniões mensais da coordenação com os gestores	• Socialização das ações realizadas e troca de informações entre os gestores dos diversos arranjos produtivos. • Maior articulação. • Conhecimento das demandas e necessidades de cada arranjo pela coordenação.
Realização de reuniões quadrimestrais com o conselho deliberativo e semestral com o chefe do executivo	• Apresentação das ações que estavam em andamento, e o que já tinha sido feito. • Apresentação da evolução do programa em cada arranjo, em cada território. • Prestação de contas.
Monitoramento, acompanhamento e avaliação dos gestores	• Maior garantia das ações planejadas.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas (2021).

4.2. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO/EFICÁCIA DAS AÇÕES DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL DOS ATORES, PLANEJAMENTO, ACOMPANHAMENTO E DE RESULTADOS NO APL DE TURISMO CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO

Os núcleos urbanos e rurais no entorno do Rio São Francisco possuem um patrimônio histórico, artístico e ambiental, o que torna possível o desenvolvimento da atividade turística nessa região. O turismo é considerado uma das suas principais vocações, agregando cinquenta e dois outros setores, como: operadoras e agências de viagens; meios de hospedagem; gastronomia; artesanato; passeios de barco e pesca; eventos; apresentações culturais; meios de transporte; guias de turismo, entre outros (ALAGOAS, 2008).

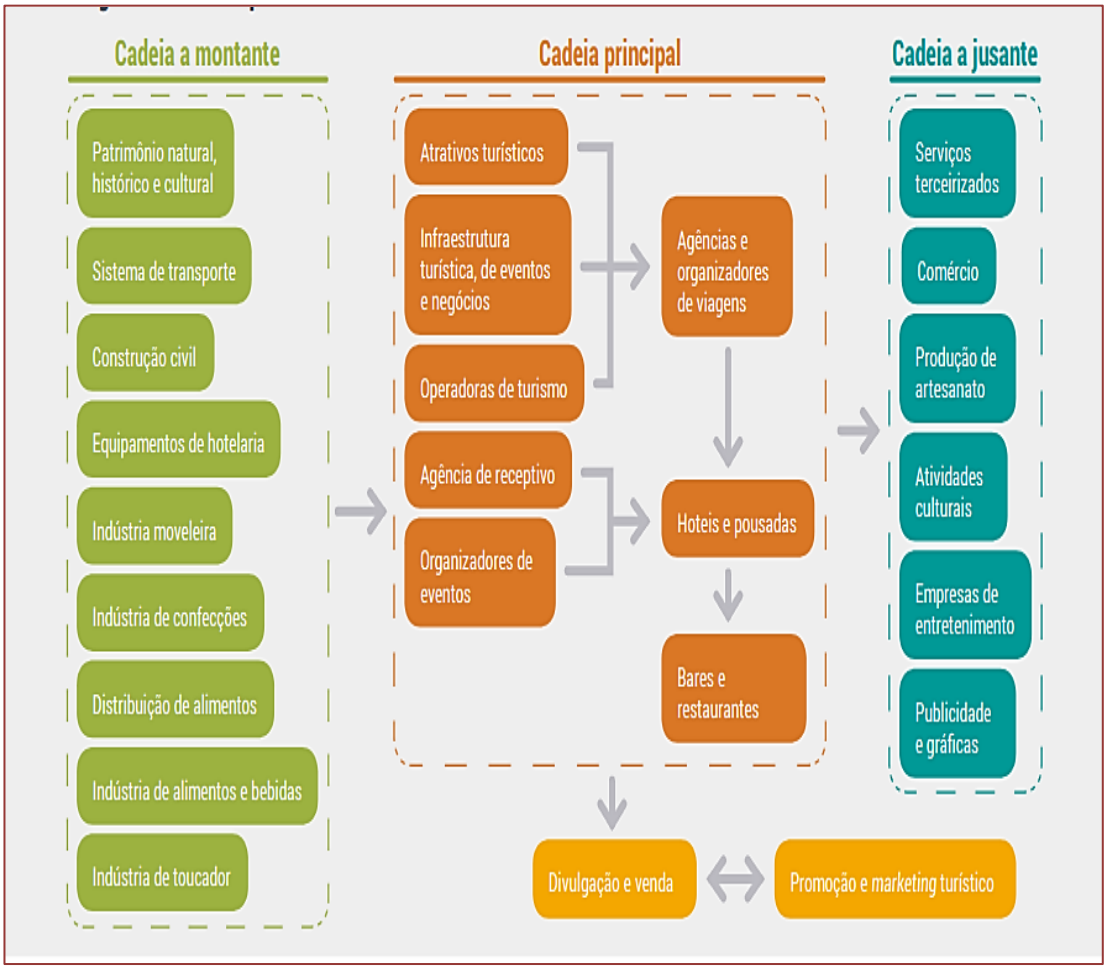
De acordo com Santos (2017), as diversas atividades que compõem o setor do turismo e suas relações são definidas como um conjunto de fornecedores e produtores finais que arrecadam com o consumo dos turistas. Em complemento, Tomazzoni (2007), afirma que os elos existentes e necessários à oferta de um produto turístico são classificados em universais, associados e periféricos. Os universais ou centrais são a hotelaria, a gastronomia, os serviços de lazer, entretenimento e sistemas de informações. Os elos associados são o transporte, a segurança, o comércio, o artesanato, entre outros. Já os elos periféricos, apesar de variarem de região para região, costumam envolver,

normalmente, a indústria de vestuário, o mobiliário, a construção civil, os objetos de decoração, os serviços de saúde, a estética, a gastronomia regional, dentre outros.

Sendo assim, a cadeia produtiva do turismo[34] é estruturada por setores líderes ou cadeia principal (setores que viabilizam a experiência do turista, ou seja, de como chegar ao destino, o que comer, onde se hospedar, o que ver, experienciar e fazer, e quem organiza e realiza as operações, principalmente do receptivo); por serviços relacionados; por indústrias relacionadas; e por atividades de apoio, agregando valor ao destino turístico e fortalecendo a sua competitividade (SEBRAE, 2017).

A Figura 8, a seguir, apresenta a estruturação dessa cadeia produtiva.

Figura 8 – Cadeia produtiva do turismo



Fonte: IABS (2015a).

[34]A cadeia produtiva do turismo pressupõe a existência de um produto ou de um atrativo turístico que atua como elemento indutor e integra as diferentes atividades que compõem o setor. Desta forma, o produto ou atrativo integra-se a uma rede de serviços amparados no desenvolvimento de uma infraestrutura local e/ou regional com possibilidades de incremento dos fluxos de informação, produção, inovação e consumo (SANTOS, 2017).

Composto por doze municípios[35] e com uma extensão de 5.219,5 Km2, o território que agrega o APL Caminhos do São Francisco apresenta uma realidade socioeconômica precária, com baixos índices de desenvolvimento humano na maioria dos municípios.

Com o intuito de fomentar a atividade turística e de mudar a realidade socioeconômica da região, o projeto do PAPL nesse território, instalado em 2008, consistiu na institucionalização e fomento do APL de Turismo Caminhos do São Francisco. As ações de fomento pensadas para o projeto iniciaram a partir de 2009, quando foram empreendidos esforços com vistas à organização da atividade turística na região, por meio da mobilização do poder público, de empresários e da sociedade civil organizada.

O APL de Turismo Caminhos do São Francisco abrangeu os municípios de Piaçabuçu, Penedo, Igreja Nova, Porto Real do Colégio, São Brás, Traipu, Belo Monte, Pão de Açúcar, Piranhas, Olho d'água do Casado, Delmiro Gouveia e Água Branca. Este estudo, entretanto, restringiu-se aos municípios de Piaçabuçu, Penedo, Igreja Nova, Porto Real do Colégio e São Brás, por fazerem parte da região de Planejamento do Baixo São Francisco alagoano. Para uma maior compreensão, a Figura 9, na página subsequente, apresenta a área de abrangência desse arranjo produtivo.

Porém, o enquadramento desse território no conceito de APL demandaria um estudo mais detalhado, devido a sua extensão territorial e pela interferência que sofre dos municípios que compõem o outro lado do rio no estado de Sergipe (LUSTOSA; ROSÁRIO, 2011).

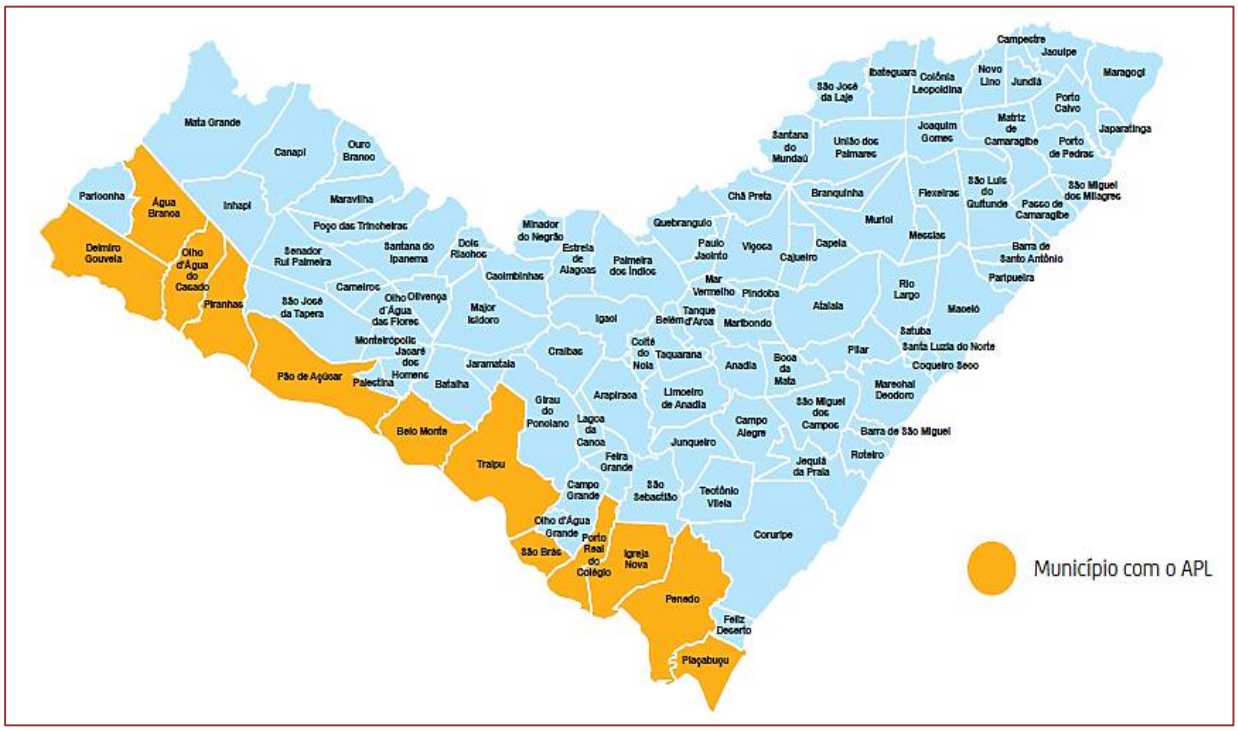
Posto isto, no que tange ao Programa de Arranjos Produtivos Locais em Alagoas, o ano de 2013 foi marcado pela sua reestruturação, por meio da assinatura de um novo contrato com o Sebrae, que culminou na contratação de novos gestores para os Projetos de APLS.

No âmbito do APL Caminhos do São Francisco iniciou-se, assim, uma nova gestão, que passou a ser feita pelo Instituto Brasil Sustentável (IABS). Nesse período, foi elaborado o novo Plano de Desenvolvimento Preliminar do Arranjo Produtivo Caminhos do São Francisco[36], por meio da realização de diversas oficinas com os atores locais, buscando mostrar a situação do APL.

[35]Além dos 11 (onze) municípios alagoanos que se deixam banhar pelas doces águas do *Opara*, como falavam os índios, ou Rio São Francisco, como batizaram os portugueses, o território do APL conta ainda com o município de Água Branca, também pertencente à Bacia do Rio São Francisco, totalizando assim 12 municípios envolvidos diretamente com o território (ALAGOAS, 2008, p. 5).

[36] Arquivo fornecido à autora pelo Sebrae-AL.

Figura 1 – Mapa da Área de Abrangência do APL Caminhos do São Francisco



Fonte: Alagoas (2013)

O Plano de Desenvolvimento Preliminar do Arranjo Produtivo Caminhos do São Francisco apresenta a realidade e necessidade do APL por meio da apresentação de alguns eixos, que foram resumidos aqui para uma melhor compreensão da realidade do arranjo no período em questão. Porém, essas informações são do arranjo como um todo, sem a desagregação dos seis municípios foco desta pesquisa. Os eixos apresentados foram os seguintes[37]:

a. Acesso aos Mercados Interno e Externo**:** o APL apresentava uma necessidade de adequação a esses mercados, visto que, em 2013, a demanda turística do território como um todo (dos doze municípios) era predominantemente regional, com baixa penetração nas grandes metrópoles. Dessa forma, seria necessário que os pequenos empresários da região adequassem os seus negócios às exigências desse mercado, por meio da agregação de valor à sua oferta, trabalhando de forma complementar com outros elos da cadeia produtiva do turismo para oferecer alternativas com vistas a seduzir esses turistas potenciais a visitarem e consumirem na região do Baixo São Francisco.

b. Formação e Capacitação**:** existia, nesse sentido, uma demanda por cursos em gestão e capacitação de mão obra, ou seja, ações de capacitação voltadas para o melhor conhecimento da cadeia produtiva e das diferentes formas de comercialização dos produtos e serviços. Essas ações seriam necessárias para se tentar conseguir resultados concretos por meio da aproximação dos empresários da região com os principais canais de distribuição do produto turístico.

[37]Informações obtidas por meio do arquivo do PDP do APL Caminhos do São Francisco, fornecido pelo Sebrae AL.

c. Governança e Cooperação**:** os atores do APL eram representados pela Associação das Empresas de Turismo do Baixo São Francisco, com sede em Olho D'Água do Casado. Porém, existia também uma associação local de empresários de Turismo no município de Piranhas, que mantinha reuniões regulares e realizava ações coletivas locais. Destacaram-se também nesse contexto uma unidade do Sebrae, em Penedo, e a contratação de uma consultoria para formalização e fortalecimento de redes empresariais, bem como a identificação de lideranças locais e promoção de encontros entre atores público e privados, além dos esforços que a SETUR estava direcionando para a formação e consolidação de Conselhos Municipais de turismo.

d. Investimento e Financiamento**:** de acordo com as informações do documento, ao longo dos anos já vinham sendo feitos investimentos no setor de hospedagem e alimentação, bem como de equipamentos públicos e atrativos turísticos. As linhas direcionadas ao setor de turismo, com condições mais atrativas, impulsionaram os investimentos na região, com alguns bancos reavaliando a política de financiamento, devido ao número de operações vigentes.

e. Qualidade e Produtividade: o APL envolveu uma cadeia produtiva com interligações indiretas entre os atores, com o fluxo de agregação de valor no turismo podendo sofrer interferências diversas. Assim, a região possuía/possui uma atratividade natural capaz de induzir o fluxo turístico, porém, os serviços e equipamentos precisavam desenvolver e melhorar suas estruturas, sendo necessário melhorar a rede de serviços de apoio.

f. Tecnologia e Informação: o APL apresentava fragilidades com relação à presença online de equipamentos turísticos, bem como a baixa utilização de sistemas informatizados pelos empresários.

No que se refere à aferição da participação da atividade turística na economia local e regional, não existe um método consolidado e nem informações das instituições estaduais que sejam capazes de medir com exatidão o impacto dessa atividade na economia. Dessa forma, não foi possível levantar informações a respeito da participação do turismo no PIB alagoano e dos municípios que compõem a região estudada, nem no período mencionado (2013) nem na atualidade. Entretanto, a Tabela 2 apresenta alguns dados importantes, apresentados no plano de desenvolvimento preliminar elaborado em 2013:

Tabela 2 – Número de estabelecimentos e empregos formais do Setor de Turismo nos municípios do APL de Turismo Caminhos do São Francisco entre 2006 e 2011

Ano	Número de Estabelecimentos	Número de Empregos
2006	128	532
2007	152	541
2008	149	577
2009	170	654
2010	203	712
2011	214	743

Fonte: Plano de desenvolvimento preliminar do APL (IABS, 2013).

Nesse contexto, foi avaliada a implementação das ações de articulação institucional dos atores, de planejamento, de acompanhamento e de resultados nesse APL, que consistiu em um dos grupos de ações fortalecidas com a assinatura do novo convênio em 2013.

A avaliação foi desenvolvida por meio de sete indicadores, quais sejam: operacionalização do Sistema Estratégico de Gerenciamento das Informações para registro e acompanhamento das ações (SIGEOR); reuniões mensais por APL com o grupo gestor; realização de reunião bimestral por APL com os produtores e/ou empresários; realização de planejamento; rodadas anuais de negociação com os parceiros dos APLs; prospecção de negócios; e preparação das empresas para o acesso ao crédito de modo sustentado.

Esses sete indicadores foram analisados com base nas informações fornecidas pelos atores entrevistados, nesse caso, os gestores dos dois APLs no período analisado, representantes do poder público municipal na época, piscicultores e empresários ligados à atividade turística nos municípios da região de planejamento do Baixo São Francisco Alagoano. Também foram utilizados nessa avaliação alguns relatórios (IABS, 2014, 2015a, 2015b, 2018).

O primeiro indicador avaliado foi a **operacionalização do Sigeor**, "[...] ferramenta eletrônica orientada para resultados, que possibilitava o acompanhamento das ações pelo público em geral" (ALAGOAS, 2013, p. 13). Foi informado pelo gestor do Arranjo, na época, que:

> *Existia um sistema, mas acho que quem fazia essa atualização acredito que era o pessoal do Sebrae, da coordenação. Acho que no período anterior, o gestor do Arranjo fazia. Eu lembro que a gente fazia algumas reuniões de atualização junto com a equipe do Sebrae. O Sebrae chegava e atualizava, a gente confrontava alguns dados, mas não era uma operação da nossa responsabilidade* (GESTOR DO APL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO).

Com base nessa informação e nos relatórios, não tem como atribuir o grau de eficácia da realização desse indicador, contudo, acredita-se que ações com esse objetivo foram desenvolvidas, só não podemos afirmar se a contento. Em alguns trabalhos referentes ao PAPL, que serviram de base para essa pesquisa, consultas ao Sigeor, para o levantamento de informações são mencionadas.

O segundo indicador avaliado consistiu na **realização de reuniões mensais por APL com o grupo gestor**, formado, segundo o gestor do APL, por representantes municipais do setor público e privado, tendo como objetivo: promover e fortalecer a integração pública e privada; apresentar e validar as ações que estavam em andamento e as planejadas, pois dependiam de uma validação comunitária; e apresentar propostas dos parceiros, ou qualquer ação que poderia trazer benefício para o arranjo. Essas reuniões objetivavam, ao fim e ao cabo, promover a articulação entre os atores do arranjo, como também entre esses atores e demais parceiros, pois um arranjo produtivo coexiste. O gestor entrevistado destacou que a institucionalização desse arranjo, por meio de uma política pública, objetivou: aumentar a interação e a cooperação entre os produtores e/ou empreendedores e demais atores; alavancar o dinamismo empresarial por meio de

inovações tecnológicas; dentre outros fatores que geram externalidades positivas, como inovação, geração de conhecimento e desenvolvimento no território.

Foi mencionado ainda que dos municípios que compunham o APL na região estudada (Piaçabuçu, Penedo, Igreja Nova, Porto Real do Colégio e São Braz), São Braz e Porto Real do Colégio não tinham "[...] *participação ativa nem do setor público, nem do setor privado nas reuniões do APL*" (GESTOR DO APL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO). Essa informação reflete o que Lustosa e Rosário (2011) atribuíram à cultura do alagoano: não possuem práticas de cooperativismo e associativismo.

Essa informação do gestor do APL é corroborada pelo atual secretário de turismo do município de São Braz, que disse*: "Acho que o município não fazia parte do APL, ninguém nunca se interessou em fazer um projeto de desenvolvimento na região*" (SECRETÁRIO DE TURISMO DO MUNICÍPIO DE SÃO BRAZ). Neste caso, fica evidente, também, a baixa capacidade de mobilização e articulação dos gestores públicos desses municípios no período em questão, e acreditamos que atualmente também. Foi o que podemos observar na realização da pesquisa de campo.

Dentre os três municípios que participaram de maneira mais ativa das ações de fomento ao APL, foi informado que o município de Igreja Nova teve uma participação mínima. Portanto, participaram ativamente do Programa apenas os municípios de Penedo e Piaçabuçu.

No que se refere à contribuição dessas reuniões para o APL Caminhos do São Francisco como um todo, ela se deu por meio de alguns fatores aludidos pelo gestor do arranjo no período estudado, quais sejam: o favorecimento da integração pública e privada; a integração privada; a transparência; e a validação das ações a serem implementadas. Em complemento afirmou: *"A gente tinha mais segurança de poder chegar e desenvolver qualquer ação, uma vez que ela já tinha sido apresentada, discutida e validada*" (GESTOR DO APL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO).

Na opinião da diretora de turismo do município de Penedo no período investigado:

> *A intenção maior dessas reuniões era unir o poder público e o privado porque sempre teve uma dificuldade imensa, era o público de um lado, e o privado de outro, às vezes, até exercendo as mesmas ações, mas sem lincar umas com as outras. Então, o objetivo principal dessas reuniões era tentar trabalhar de uma maneira associada. Em algumas conseguiu, em outras não. A questão, por exemplo, de um plano de marketing para divulgar a região, esse não foi executado porque o poder público lançava ideias, o privado lançava ideias e não chegaram a um denominador. Ela aproximou o setor público do privado através do grupo gestor, não resta a menor dúvida que, começamos pensando de um jeito, e até com o poder público achando que o privado não fazia nada, e vice-versa, durante essas reuniões aproximou e viu-se que não era bem assim* (DIRETORA DE TURISMO DO MUNICÍPIO DE PENEDO).

Como pode ser observado, as duas falas evidenciam a integração entre o setor público e o privado como a contribuição principal dessas reuniões. Desse modo, conforme o que foi exposto nas falas e nos relatórios mensais do gestor do APL, fica evidente a realização dessa ação (realização de reuniões mensais com o grupo gestor) no APL conforme havia sido planejada. Salientamos que o maior problema apontado para a efetivação dessa ação foi conseguir reunir todos os membros do grupo gestor, devido à grande extensão territorial do APL, que dificultava o deslocamento de alguns membros do grupo. Como destacou o gestor: *"Eram feitas reuniões regulares. Na verdade, tinha reuniões mensais, agora falar que era reuniões mensais com todo o grupo eu não vou, eu não vou te afirmar. Ele era muito extenso, a gente não conseguia fazer esse deslocamento [...]"* (GESTOR DO APL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO).

Diante do exposto e conforme o critério apresentado na matriz de implementação (Quadro 12), no tópico que corresponde à metodologia, foi atribuído um grau de eficácia alto para a realização dessa ação, pois as falas e os documentos consultados evidenciam a sua realização mensal conforme previsto. Quanto ao problema mencionado nessa questão – o de reunir todo o grupo –,remete à necessidade de um maior aprofundamento a respeito do enquadramento desse território no conceito de APL, apontada por Lustosa e Rosário (2011), devido à sua extensão territorial e influência dos municípios que ficam do outro lado do Rio São Francisco.

É importante mencionarmos que as falas do gestor do APL na época, e da diretora do Sebrae-AL corroboram com a ideia desses dois autores. De acordo com os dois entrevistados, devido à extensão territorial do arranjo, ele foi ideologicamente dividido, por meio de uma sistemática não formal, em dois polos, para facilitar a questão da gestão. Desse modo, tinha-se para uma questão prática da gestão o polo Cânions e o polo Foz.

Uma fala do gestor evidencia que existe, de fato, uma heterogeneidade nesse APL, gerando essa "divisão ideológica" entre esses dois polos. Assim ele disse: *"São características e perfis diferentes, mas existe sim, uma certa sinergia e proximidade de integração que foi vista, mas a gente não tinha estrutura para fazer reuniões integradas"* (GESTOR DO APL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO).

Essas diferenças existentes no arranjo foram caracterizadas como diferenças no produto turístico, pois, apesar de se ter o rio como o elo, como o grande integrador, existem diferenças que fazem *"O produto turístico da Foz do São Francisco ser diferente do produto turístico dos Cânions"* (GERENTE DO SEBRAE-AL).

Dando prosseguimento à avaliação dos graus de eficácia de realização das ações, o terceiro indicador consistiu na **realização de reunião bimestral com todos os produtores e/ou empresários**. Com base nas falas dos entrevistados, essas reuniões foram realizadas em cada polo, porém, um dos informantes não soube precisar se com a regularidade prevista, bimestral. No entanto, acredita que elas ocorreram com uma regularidade bem próxima a isso. Segue a fala:

> *[...] o APL, como eu tô te falando, ele funcionava com um esquema diferente, ele atendia doze municípios. Então, a gente dividiu ideologicamente o APL em dois grandes polos: O Polo Foz e o Polo Cânions do São Francisco. A gente fazia as reuniões mais por Polos até para fortalecer um pouco. Mas, pelo menos, duas vezes ao ano, tinham reuniões integradas, de todos[sic]. Foram feitos alguns encontros de integração dos dois polos que foram muito positivos,*

> *existiu uma sinergia muito grande dos empresários* (GESTOR DO APL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO).

Na sequência, foi enfatizado, tanto pelo gestor quanto por outros entrevistados, que as reuniões com todos os produtores passaram a ser realizadas na cidade de Arapiraca para possibilitar uma maior participação. Confirma essa observação a fala abaixo transcrita:

> *[...]no final do programa, para você ter ideia, as reuniões integradas eram feitas em Arapiraca, que era mais fácil tanto para um polo se deslocar quanto para outro. E aí, eu lembro que a gente teve até reunião mensal em Arapiraca, por um período, com empresários, principalmente no finalzinho do programa, que já tava mais maduro, rodando um pouquinho melhor, tava tendo reuniões com bastante regularidade, se não era mensal, mas bimestral com certeza em Arapiraca, e sim [sic] uma vez por ano, ou, duas vezes por ano em um território, onde todo mundo ia, seja nos Cânions, ou, na Foz. Todo mundo participava* (GESTOR DO APL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO).

Corroborando com essa última fala do gestor, a entrevistada que representou o setor da hotelaria no município de Penedo e começou a fazer parte do APL Caminhos do São Francisco em 2015, quando foi morar no município referido, informou que as reuniões aconteciam mensalmente, *"[...] em Arapiraca, porque vinha pessoas de Piranhas e ficava meio a meio para todo mundo. Então, o pessoal vinha e nós íamos para Arapiraca, onde era feito o planejamento estratégico, o fortalecimento da Região*" (PROPRIETÁRIA DE UM HOTEL NA CIDADE DE PENEDO). E completou:

> *Enquanto o APL estava junto conosco, sempre teve esse fortalecimento de reuniões, eles iam em busca de empresários, a gente sabe que não é fácil reunir eles porque todo mundo está sempre ocupado, olhando o seu empreendimento de dentro, as pessoas não olham muito de fora para dentro. Então, eles conseguiam reunir bastante empresários para a gente fazer as reuniões quando eles estavam à frente* (PROPRIETÁRIA DE UM HOTEL NA CIDADE DE PENEDO).

O grau de eficácia dessa ação foi atribuído com base nas entrevistas, pois nos relatórios disponibilizados não consta de maneira clara a realização de reuniões bimestrais. Levando em consideração então o critério de realização adotado para avaliar essas ações, foi atribuído um grau de eficácia médio, porém, acreditamos, apesar disso, que as questões relacionadas à extensão do arranjo, bem como a diferença entre os níveis de desenvolvimento dos empreendimentos turísticos nas duas regiões e questões culturais relacionadas à falta de participação, cooperativismo, dentre outros, dificultaram o cumprimento dessa ação conforme prevista. Como aludiu Ramos (2010, p. 3):

> O APL pressupõe identificação coletiva de diferentes municípios envolvendo características culturais, econômicas, ambientais e

> sociais que significa a base para a união e cooperação dos atores envolvidos, formando uma rede complexa de relações sociais demandando parceria e compromisso social.

Como podemos observar na última fala da proprietária de um meio de hospedagem em Penedo, a realização de reuniões com os empresários e produtores realmente ocorriam, e era uma ação importante para estes empresários. Por outro lado, ela reafirma algo que vem sendo evidenciado e discutido em vários trabalhos que estudaram o Programa de Arranjos Produtivos Locais em Alagoas: o não protagonismo dos atores locais com a saída do gestor após a finalização do programa.

Vale salientar também, de acordo com a entrevistada, que não houve uma integração/união com a região dos Cânions, como afirmou o antigo gestor. *"A gente não conseguiu se unir muito com a região dos Cânions. O APL*[38] *não conseguiu, a Caminhos do São Francisco também não conseguiu, eu acredito que isso ocorreu porque eles nos viam como um concorrente* (PROPRIETÁRIA DE UM HOTEL NA CIDADE DE PENEDO).

No que se refere ao quarto indicador, **realização de planejamento no arranjo**, as falas e os relatórios consultados evidenciam a existência de planejamento das ações que seriam realizadas no arranjo. Esse planejamento era feito com base em alguns eixos, quais sejam: marketing; infraestrutura de apoio; gestão; tecnologia; e capacitação. De acordo com as falas, foram planejadas, no período estudado as seguintes ações: assessoria; consultoria individualizada; atendimento aos empresários; atendimento aos municípios; fortalecimento de conselhos municipais; realização de reunião de conselho; desenvolvimento de marketing de um ou outro empreendimento; cardápio de um ou outro empreendimento; realização de cursos e palestras voltados para os empresários e futuros empreendedores; viagem com agente de imprensa; viagem com agente do mercado intermediário, dentre outras.

Concernente à existência ou não de um plano de ação anual para o APL, seu gestor assim nos informou:

> *Sim, houve planejamento. A gente fazia com bastante frequência, a gente fazia e fazia revisão. A gente fazia todo o planejamento quanto o acompanhamento do que tinha sido planejado com regularidade. Era uma das pautas das reuniões também, tanto com o grupo gestor, quanto com os empresários. Então, eu não tenho o dado assim, o percentual de execução desse planejamento, eu creio que era algo não muito baixo. A gente trabalhou muito no planejamento para alinhar, para que fossem planejadas ações efetivamente executáveis, que fossem viáveis, possíveis. Então, eu vejo isso como muito positivo* (GESTOR DO APL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO).

[38]Associação dos empresários do setor de turismo na região, criada após o PAPL.

Com base no que foi visto, foi atribuído, portanto, um alto grau de eficácia na realização de planejamento por parte do APL, que, de acordo com a diretora de turismo do município de Penedo, na época, acarretou resultados positivos. Entretanto, ela mencionou que, apesar do planejamento existente, em algumas ações, como as de capacitação, por exemplo, existia uma baixa participação dos empresários, o que vai de encontro ao que está imbuído na concepção teórica de um APL, que considera a participação e autonomia como elementos chaves na estruturação dos arranjos produtivos.

Nesse contexto, mencionamos mais uma vez Ramos (2010), segundo esta autora, no estado de Alagoas a população não apresenta uma prática de discussão e participação e nem está acostumada a ter suas demandas representadas de maneira efetiva na política local, mostrando também problemas com a própria autoestima.

Retomando a questão do planejamento no APL Caminhos do São Francisco, foi elaborado, para uma melhor compreensão, com base nos documentos fornecidos pelo Sebrae-AL, um quadro (Quadro 14) com as ações previstas no planejamento do arranjo no ano de 2013, conforme está disposto no quadro abaixo.

Quadro 10 – Planejamento do APL Caminhos do São Francisco

AÇÕES DE MARKETING	
Ações negociadas	**Detalhamento das Ações**
Material promocional	Elaboração de Material integrado de todas as regiões turísticas do Estado em 3 Idiomas (Português, Espanhol e Inglês)
Publicação de reportagens em mídias especializadas.	Revista Horizonte Geográfico Revista Viaje Mais Revista Aventura & Ação TV Viação Cipó (SBT Minas Gerais) TV Programa 50 por 1, Rede Record - Álvaro Garnero
Portal promocional online do estado de Alagoas	Criação de site promocional
Criação de banco de imagens	Criação de Banco de Imagens de todo o estado de Alagoas, contemplando também a região do São Francisco
AÇÕES DE MARKETING	
Ações negociadas	**Detalhamento das Ações**
Participação do estado na Feira da ABAV	Piso e montagem Logística, Buffet e outros gastos
Participação em outras feiras	Feiras, eventos, reportagens
Realização de FAMTOUR	Organização de FAMTOUR com Agentes de Viagens de Maceió para conhecer e divulgar o turismo na região
Recepção de turistas no Porto	Montagem de stand e estrutura para recebimento dos turistas de cruzeiros
Alagoas para os alagoanos	Projeto de incentivo ao turismo interno no estado de Alagoas
Divulgação do potencial turístico do território	

Quadro 11 – Planejamento do APL Caminhos do São Francisco (continuação)

AÇÕES DE INFRAESTRUTURA	
Meios de transporte coletivos	Articular junto ao deputado Inácio Loyola
Maior oferta de alimentação	Articular maior participação de empresários do setor nas ações do APL
Meios de hospedagem	
INFRAESTRUTURA DE APOIO	
Sinalização turística	Sinalização rodoviária no acesso para a região do São Francisco
Saneamento básico	Articular junto ao Gestor Municipal
Segurança	
Saúde	
Acesso	
Pontos de informação turística	
GESTÃO	
Reunião com gestores públicos municipais dos 4 municípios do alto sertão para promover integração do potencial turístico e construção de calendário unificado de eventos	Água Branca, Olho D'Água do Casado, Delmiro Gouveia, Piranhas
TECNOLOGIA	
Linha de crédito específica para empresários associados	Convênio com Caixa Econômica Federal
Site Turismo do São Francisco	Portal Comercial
Softwares de gestão administrativa para empreendimentos	Promover reunião de integração entre o APL de Turismo e APL TI
Programa Alimento Seguro	Articular junto a SEAGRI Produção orgânica e inserção produtiva
Adequação de produção orgânica	
Permacultura	
CAPACITAÇÃO	
Capacitar empresários em gestão de negócios turísticos	Articular junto ao SEBRAE capacitação
Capacitação em formação de preços e elaboração de tarifários	Articular junto ao SEBRAE
Sensibilizar empresários para gestão de negócios	Promover seminários locais
Desenvolver mecanismo de divulgação das capacitações com foco em escolas da região	Oficina de elaboração coletiva de tarifários
Capacitação em atendimento	Articular conversas
Palestra de orientação para obtenção de linhas de crédito	Articular junto ao SENAC
Diagnóstico empresarial integrado	Articular junto ao SEBRAE

Fonte: Adaptado do planejamento do APL em 2013 (IABS, 2013).

Dando prosseguimento à avaliação, o quinto indicador foi a **realização de rodadas anuais de negociação**, as quais, objetivavam aproximar os produtores e/ou empresários do arranjo, bem como possíveis compradores de seus produtos e/ou serviços, fornecedores, e também a troca de informações entre ambos.

No que se refere à realização anual dessa ação no APL, os entrevistados apontaram que elas existiram, mas não souberam informar se ocorreram anualmente, como pode ser observado na fala que se segue: *"Anuais eu não recordo, mas foram realizadas algumas. A contribuição maior foi o know-how, eu não tenho como mensurar os resultados financeiros, mas em termos de conhecimento foi muito bom"* (PROPRIETÁRIO DE UMA AGÊNCIA DE TURISMO RECEPTIVO NA CIDADE DE PIAÇABUÇU).

Outra entrevistada também se pronunciou a respeito dizendo:

> *[...] a gente teve algumas rodadas de negociação com esse pessoal que veio de fora, e aí não focou muito porque, eu acredito que não era o nosso público, eles não compraram a ideia de vender na nossa região porque todos nós que estávamos, não era [sic] de resorts, de hotéis grandes. Então o foco deles era esse tipo de empreendimento e nenhum de nós tínhamos* (PROPRIETÁRIA DE UM HOTEL NA CIDADE DE PENEDO).

Na segunda fala verifica-se que as rodadas não apresentaram resultados do ponto de vista objetivo para os empresários dessa região, porque os meios de hospedagem não apresentam a infraestrutura desejada para hotéis e *resorts.* Esse fato é corroborado pela fala que se segue:

> *Houveram rodadas de negócios. Para mim, que eu estou numa pousada numa localização bem especial, algumas rodadas de negócio que foram feitas não dava para mim [sic] devido ao tamanho da pousada. Mas, não foi assim aquele boom não[sic], porque eu tenho minha forma de trabalhar, eu não dependo dessas operadoras. Até porque eu não tenho espaço, mas vale, toda experiência é válida. Agora, eu estou com pouco contato* (PROPRIETÁRIA DE UMA POUSADA NA PRAIA DO PONTAL DO PEBA NO MUNICÍPIO DE PIAÇABUÇU).

Nos relatórios consultados verifica-se a existência de ações objetivando a preparação para a rodada de negócios em 2014 e 2015, quais sejam: aprovação de treinamento para rodada de negócios; oficina de preparação para rodada de negócios e preparação para encontro de negócios em São Paulo; e uma ação que culminou no encontro do APL Turismo Caminhos do São Francisco e APL Horticultura no Agreste. Esta última ação foi realizada com vistas à comercialização direta entre produtores rurais e empresários do setor de turismo (IABS, 2015b), que tentou aproximar os produtores desses dois arranjos para negociação de seus produtos, que, de acordo com a fala do gestor do arranjo no período, apresentaram alguns resultados, como:

> *[...] Compra direta entre empresários de diferentes APLs, por exemplo, a gente conseguiu colocar por exemplo, na cadeia produtiva do turismo: produtos da agricultura familiar, alguns produtos também beneficiados de mel, queijos, de artesanato. A gente conseguiu fazer uma integração disso, e colocar direto na cadeia produtiva, ou seja, nas pousadas, bares e restaurantes, para que estes empreendimentos privilegiassem esses produtos locais. Então é isso, são pequenos passos, mas tiveram alguns avanços sim* (GESTOR DO APL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO).

Com base no que foi exposto, atribuiu-se um grau de eficácia médio para a realização dessas ações, visto que nem as falas nem os documentos acessados mostraram a sua realização anual, como previsto.

Ao perguntarmos ao gestor sobre a contribuição da realização dessas rodadas para o arranjo de uma maneira geral, a resposta obtida reafirmou, de uma certa maneira, as falas dos empresários entrevistados. Assim ele disse:

> *Então...é muito difícil você perguntar isso para quem era gestor, e eu estou me sentindo muito romântico [sic] em tudo o que eu falo. Porque, claro, é muito difícil eu chegar e criticar o meu próprio trabalho, falar que o meu trabalho não teve. Então, acho que é muito romântico o que eu estou te dizendo, mas, na minha visão, o principal ganho está ligado ao fortalecimento da imagem que a gente realmente quis que o turismo tenha de valorização da própria produção local. Bem ou mal, a gente conseguiu colocar na cabeça de algum ou outro empresário, a importância disso, e o tanto que isso é valorizado pelo turismo, de quem é de fora e visita esse local. Então, a partir dessas rodadas, a partir desse trabalho de sensibilização, a gente viu um ou outro empresário colocando no cardápio: valorizamos o produto local. [...] O que eu posso dizer, é que a gente conseguiu dar um passo a mais para valorizar o produto local, trabalhando nessa premissa mesmo, de compra local, quilômetro zero, toda uma questão voltada para a sustentabilidade da pequena produção rural, e que a gente tinha a ideia de mostrar que o turista está sim, disposto a valorizar esse trabalho, pagar um pouco mais por aquele produto que tem naquele local, quando a gente tá falando de destino turístico* (GESTOR DO APL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO).

Por fim, o último indicador consistiu na **preparação das empresas do APL para acesso a crédito e prospecção de negócios**. De acordo com os entrevistados, existiram algumas ações relacionadas à prospecção de negócios, porém, essas ações apresentaram mais resultados na região dos Cânions que na região da Foz (onde ficam localizados os municípios da região de planejamento do Baixo São Francisco). Assim se pronunciou o gestor do APL a respeito dessas ações:

> *Nesse grupo especificamente..., não tô [sic] lembrando, nada muito robusto. Mas, tinha um rapaz que tinha uma agência emissiva e começou a trabalhar receptivo, a gente colocou ele em contato com algumas empresas em Maceió, que faziam emissivo para que ele fizesse o receptivo aí. Ele tinha uma agência perto da rodoviária. Foi um avanço interessante. Teve também um possível investidor, ele tem algum terreno, uma ilha nesta região. E a gente apoiou na construção do projeto, e eu lembro de material, esse projeto dele entrou, ele foi contemplado, [...] Tinha algum selo nacional que o ministério do turismo dava para apoiar os projetos futuros de desenvolvimento para apoiar acesso a crédito.* (GESTOR DO APL CAMINHOS DO SÃO FRANCISCO).

Levando em consideração o que foi exposto, foi atribuído um grau de eficácia médio para a realização dessas ações. No que se refere à obtenção de crédito, um problema foi apontado especificamente no município de Piaçabuçu. As proprietárias da pousada e do restaurante entrevistadas, no município, informaram que não conseguiram obter crédito. A primeira, porque o seu empreendimento está localizado em uma área de proteção ambiental; e a segunda, porque está em uma área pertencente à marinha. Então ambas trabalham com recursos próprios, o que dificulta em muitos momentos, porque o crédito poderia financiar novos investimentos em infraestrutura e melhorar a atratividade de seus empreendimentos.

Como podemos observar, existem alguns problemas estruturais, além de culturais, que podem ter dificultado algumas ações e seus possíveis resultados nessa região, as quais não foram/serão resolvidas apenas com as ações de um programa público de desenvolvimento regional, com ações específicas de articulação, de capacitação, de consultoria para atender as demandas que existem nos territórios. Logo, com base nos relatórios disponibilizados pelo Sebrae, elencamos no Quadro 15 alguns resultados provenientes dos seis indicadores avaliados no período de 2013 a 2016, não representando, portanto, todas as ações desenvolvidas que constam nos relatórios consultados.

Quadro 12 – Resultados de algumas ações de articulação institucional, de planejamento, de acompanhamento e de resultados no APL Caminhos do São Francisco (2014-2016)

ANO 2014			
Articulação institucional dos atores	Planejamento	Acompanhamento	Avaliação de resultados dos arranjos
-Assembleia Geral da Rede Caminhos do São Francisco: definição do calendário de reuniões e aprovação de treinamento para rodada de negócios. -Reunião com Instituto EcoEngenho: aproximação dos produtores de pimenta rosa (Projeto Aroeira) para integração com a cadeia produtiva do turismo. -Assembleia Geral da Rede Caminhos do São Francisco: adesão ao Maceió Convention e mudança no local de realização das reuniões. -Encontro de APLs: APL Turismo Caminhos do São Francisco e APL Horticultura no Agreste. -Comercialização direta de produtores rurais para empresários do setor de turismo.	-Assembleia Geral da Associação de Empresas de Turismo do Baixo São Francisco: Definição de assessoria contábil, escolha dos representantes em feiras nacionais, comissão para seleção do Gestor Executivo. -Reunião integrada com instituições que promovem e realizam cursos de qualificação (Senac, Senai, Ufal, Setec). -Oficina de preparação para rodada de negócios. -Reunião de preparação de Famtour com agências que trabalham turismo de incentivo (parceria Convention Bureau e Destino Alagoas).	-Acompanhamento de consultoria para elaboração do Planejamento da Rede Caminhos do São Francisco. -Reunião do Gestor de Turismo de Penedo. -Reunião de acompanhamento da consultoria de Desenho de Produtos. -Reunião do Grupo Gestor de Turismo de Penedo: Validação do planejamento e entrega do projeto de Lei para COMTUR e FUMTUR. -Assistência técnica a empreendimentos turísticos da região. -Visita a empresários e atores locais de Penedo. -Reunião com empresários associados à Rede Caminhos do São Francisco.	-Reunião do Conselho Deliberativo do PAPL: apresentação de documento exemplo do PDP e apresentação das ações prioritárias definidas pelas câmaras temáticas. -Reunião de definição do seminário de resultados do ano 2014. -Seminário de Resultados 2014. - Inauguração de novo equipamento de hospedagem em Piranhas: Pousada.
ANO 2015			
Articulação institucional dos atores	Planejamento	Acompanhamento	Avaliação de resultados dos arranjos
-Participação de empresários no Conselho Consultivo da APA de Piaçabuçu. -Contato com a UFAL para viabilizar ação de sensibilização para escolas de Piranhas; contato realizado na coordenação do Curso de Turismo da UFAL em Penedo: Apresentação da ideia, solicitação de apoio da UFAL e definição do formato.	-Reunião de preparação do Festival Gastronômico do Alto Sertão. -Reunião realizada no Sebrae Maceió. Foi debatido o conceito do festival, gerando um esquema em formato de imagem com as principais necessidades e estratégias para elaboração de um projeto. O Sebrae irá contratar consultor especializado para elaborar o projeto. -Reunião realizada na Sedetur, com participação da coordenação do PAPL e Gestores de APL: apresentação das demandas dos APLs por serviços financeiros; apresentação da Desenvolve; levantamento de demandas para outras instituições como IMA e ADEAL. -Reunião de organização do Encontro de Negócios Brazta e Abeta.	-Realização de consultoria individual para montagem de tarifários de meios de hospedagem. -Inscrição da Rede Empresarial e dos Pontos e Contos no edital de premiação BNDES para Empreendimentos Econômicos Solidários. -Inscrição da Pontos e Contos no Prêmio BNDES de Economia Solidária.	- Inauguração de novo equipamento de hospedagem em Piranhas: Pousada. -Inauguração de agência receptivo: Destino Alagoas em Piranhas. - Famtour com agentes de Maceió para Delmiro Gouveia. - Inauguração de agência de receptivo em Olho D'Água do Casado –Candeeiros Ecotur. - Lançamento do Plano Municipal de Turismo de Penedo.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios consultados (IABS, 2014, 2015a, 2015b, 2018).

Quadro 13 – Resultados de algumas ações de articulação institucional, de planejamento, de acompanhamento e de resultados no APL Caminhos do São Francisco (2014-2016) (continuação)

ANO 2016			
Articulação institucional dos atores	Planejamento	Acompanhamento	Avaliação de resultados dos arranjos
-Conversa com a Rede Empresarial Caminhos do São Francisco para alinhamento das informações sobre a Rede; agendamento de reuniões mensais e apoio do APL na organização de documentos e captação de recursos. -Mobilização de empresários para Seminário de energia alternativa. -Articulação de Fampress com Azul Magazine- Contato com produtora da Azul Magazine para agendamento de Fampress na região do São Francisco e articulação do apoio logístico necessário com Rede Caminhos do São Francisco. -Agendamento de Fampress com Azul Magazine -Articulação de roteiro para visita da Revista de bordo da Azul ao território do APL: Contato com Rede empresarial e empresários parceiros para confirmação do período e solicitação de cortesias. -Reunião de informações sobre APL com investidor interessado no Turismo Caminhos do São Francisco.	-Reunião de pactuação do Pronatec-2016, realizad na Sedetur, com presença de Sedetur, IFAL, Senar, Senac, Prefeitura de Piranhas, Prefeitura de Penedo, Prefeitura de Maragogi e gestores de APL. -Adequação da demanda e da oferta de capacitação e pactuação dos cursos; do tipo de curso oferecido, quantidade de turmas e número de alunos estimado. -Reunião da Rede empresarial Caminhos do São Francisco realizada no Centro Xingó, com presença de 14 associados para: apresentação de novos associados; debate sobre alterações nos procedimentos de decisão da associação; definição de roteiro para Fampress da Azul Magazine.	-Conversa com Candeeiros Ecotur-acompanhamento do desenvolvimento da empresa e do Destino Olho D'Água do Casado. Conversa com [...], em sua residência em Olho D'Água Casado. -Repasse de orientações a empresário de Piaçabuçu-	-Alinhamento periódico com Sedetur Nivelamento de informações com coordenação do APL sobre as atividades de janeiro. -Conversa realizada com [...], na Sedetur. - Coleta de carteirinhas de artesãos para entrega na região. -Alinhamento de ações com a Coordenação do PAPL. -Conversa com [...], realizada na Sedetur para alinhamento periódico de ações.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios consultados (IABS, 2014, 2015a, 2015b, 2018).

O quadro acima apresenta as ações desenvolvidas no arranjo como um todo nos anos de 2014, 2015 e 2016, descritas nos relatórios semestrais consultados, com vistas a corroborar as informações apresentadas nas entrevistas. Entretanto, não descreve o total de ações desenvolvidas no período, quando, como podemos observar, houve uma predominância das ações de articulação e planejamento no APL, revelando a necessidade de organização nesse arranjo.

Como vimos no segundo capítulo, as propostas de desenvolvimento e gestão de arranjos produtivos locais são resultado de uma percepção de políticas públicas de desenvolvimento em que o local passou a ser visto como um eixo orientador de promoção econômica e social (ALAGOAS, 2013).

Nesse contexto, a institucionalização e o fomento ao Arranjo Produtivo Local de Turismo Caminhos do São Francisco, a partir de 2008, objetivou mobilizar esforços, por meio da articulação do poder público, de empresários e da sociedade civil, com intuito de organizar e fortalecer a atividade turística na região através do fortalecimento das pequenas empresas.

O apoio aos arranjos produtivos locais tem como premissa que os atores locais (empresários individuais, sindicatos, associações, entidades de capacitação, de educação, de crédito, de tecnologia, agências de desenvolvimento, dentre outros) podem mobilizar-

se e, de forma coordenada, identificar suas demandas coletivas, seja por iniciativa própria ou por indução, como foi o caso do APL Caminhos do São Francisco (ALAGOAS, 2013).

No entanto, o turismo é uma atividade que depende de outras atividades econômicas, e é influenciada pela infraestrutura existente (acesso, segurança, comunicação, saneamento, saúde, dentre outros), o que torna o seu planejamento algo complexo. A atividade turística gira em torno de um atrativo principal, que deve estar integrado a uma rede de serviços apoiados no desenvolvimento de uma infraestrutura local e/ou regional (SANTOS, 2017).

Com o desenvolvimento da avaliação apresentada no tópico anterior, podemos verificar que, a partir do ano de 2013, com a reestruturação do PAPL, foram desenvolvidas diversas ações de articulação, planejamento, monitoramento, acompanhamento, capacitação etc., com o intuito de fomentar o desenvolvimento do turismo nessa região.

Contudo, apesar desse processo de mobilização dos atores locais e da articulação de parceiros em prol do desenvolvimento dessa atividade nesses municípios, boa parte desses atores locais, públicos e privados não absorveu ou se apropriou da lógica da articulação, interação, cooperação e aprendizagem, inerente aos APLs.

Dessa forma, é importante destacarmos a influência de fatores estruturais relacionados à cultura local, por exemplo, pois, como bem descreveu Ramos (2009), o estado de Alagoas tem sua história atrelada à cultura da cana de açúcar e ao poder dos usineiros, os quais sempre tiveram relações estreitas com o Estado. Desse modo, os interesses dessa "classe" sempre foram atendidos em detrimento de outros.

Vale salientar que boa parte dessa "elite canavieira", digamos assim, é envolvida na política local, deixando a população dependente, descrente e, de uma certa maneira, inerte a essas questões. Na região estudada, observa-se que as mesmas famílias se revezam no poder da política local há vários anos.

Nesse contexto, a pesquisa de campo revelou a existência de um certo desconhecimento a respeito das ações desenvolvidas por meio da institucionalização do arranjo em alguns municípios, além de um certo receio por parte de alguns representantes do setor público municipal com relação à pesquisa, com exceção do município de Penedo.

Como escreveu a autora mencionada acima, "[...] pensar em um modelo de desenvolvimento local e sustentável é pensar na ruptura de um sistema absolutamente arraigado na cultura política brasileira" (RAMOS, 2009, p. 6). Todavia, de acordo com os entrevistados, ser um empresário membro do APL contribuiu com a melhoria da qualidade de vida. Aqueles que participaram de fato das ações promovidas pelo arranjo cresceram de uma certa maneira e mudaram a forma de pensar e agir.

De acordo com a representante da secretaria de turismo no município de Penedo:

> *[...] os empresários que compraram a ideia puderam se organizar e trabalhar em conjunto, um ajudando o outro porque viram que sozinho não tinha como trabalhar. E trabalhando em conjunto tiveram vários avanços e, com isso, conseguiram ter voz diante do governo do Estado, dos próprios municípios [...]. Então, mudou muito esse pensamento, digamos assim. Então, quem comprou a ideia nessas reuniões e capacitações evoluiu muito. E quem não está na Rede Caminhos do São Francisco, quando ela consegue algo, aqueles que não quiseram se inserir no contexto ficam: "Mas... a gente não vai*

> *receber". Por exemplo, esse ano a Rede conseguiu guias de bolso pelo governo do Estado, e quem não era associado, não recebeu. Então, o ponto positivo foi esse: eles conseguiram se organizar, poucos, mas esses poucos que se organizaram está bem melhor do que antes* (DIRETORA DE TURISMO DO MUNICÍPIO DE PENEDO, grifos nossos).

Corroborando essa fala apresentada acima, a representante do setor dos meios de hospedagem do município mencionou que as ações do APL contribuíram sim para o crescimento do seu empreendimento, melhorando a sua qualidade de vida, como podemos observar na sua fala:

> *Quando a gente começou eu só tinha doze quartos, depois fiz mais cinco e hoje tenho 27 apartamentos. Quando eram só doze, a consultoria da época disse: "com doze apartamentos você paga as contas se arrastando, entra e sai, mesmo que você tenha cem por cento de lotação."*
>
> *Antes, as pessoas ficavam apenas uma noite, agora, devido a cidade ter melhorado, muita gente da região que vem trabalhar, dorme aqui e fica mais dias em Penedo. A gente abriu para o jantar que não tinha, ainda bem focado para o hóspede. A gente cresceu bastante nesse período, eu acredito que todos que participaram compraram a ideia, melhorou bastante seus empreendimentos como gestor, como cuidar dos colaboradores, vê-los como pessoa, ser humano. Isso foi muito bacana [sic] eu já tinha isso comigo, mas a gente aprendeu mais ainda* (PROPRIETÁRIA DE UM HOTEL EM PENEDO).

A mesma ideia é compactuada pelos entrevistados representantes do setor de meios de hospedagem e de uma agência de turismo receptivo no município de Piaçabuçu, os quais afirmaram que a maior contribuição foi o aprendizado, como se observa nesse excerto:

> *As ações foram muito boas, as pessoas eram muito boas. Eu acho que a gente aproveitou pouco, devido a nossa cultura. A gente está preso a modelos que estão ultrapassados. A contribuição maior foi o know-how, eu não tenho como mensurar os resultados financeiros, mas em termos de conhecimento foi muito bom* (PROPRIETÁRIO DE UMA AGÊNCIA DE TURISMO RECEPTIVO NA CIDADE DE PIAÇABUÇU).

Apesar dessas afirmações e de considerarmos essas ações de fomento provenientes do PAPL fundamentais e importantes, elas ainda foram insuficientes para promover de fato uma mudança na cultura dos empresários e agentes públicos locais no sentido da cooperação, do associativismo e da autonomia, ou seja, do empoderamento necessário para fomentar um processo de desenvolvimento local e com liberdade, que possa se transformar em melhorias objetivas de fato para esses municípios que ainda apresentam uma infraestrutura turística e condições socioeconômicas muito precárias.

No que se refere à infraestrutura turística nesses municípios, de acordo com os dados da Seplag, no ano de 2020 apenas três deles possuíam meios de hospedagem, quais sejam: Penedo (três hotéis e quatro pousadas); Piaçabuçu (duas pousadas) e Porto Real do Colégio (três pousadas)[39].

No que se refere aos serviços de alimentos e bebidas, observou-se, através da pesquisa de campo em cada município, uma precariedade na estrutura dos restaurantes nas cidades de Igreja Nova e Porto Real do Colégio. Destacamos ainda o município de São Brás, onde foi verificado a existência de apenas um restaurante, que também possuía uma estrutura muito deficitária. Assim, os municípios que apresentaram uma melhor estrutura nos serviços de alimentação e hospedagem foram: Penedo, em primeiro lugar, e Piaçabuçu, em segundo (com uma estrutura precária), os quais participaram ativamente do APL.

Com relação à governança, foi criada a Rede Empresarial Caminhos do São Francisco, que abrange os empresários dos Cânions e da região de planejamento do Baixo São Francisco. Contudo, de acordo com alguns entrevistados, no momento da pesquisa não estavam acontecendo reuniões.

Outra questão importante é a diferença existente entre a "região dos Cânions e da Foz", que se traduz na existência de empreendimentos turísticos com diferentes níveis de desenvolvimento. Na região dos cânions destaca-se o município de Piranhas(não foi objeto de estudo desta pesquisa), que, devido à represa, possibilita a exploração de atividades náuticas diferentes das do rio corrido, gerando uma diferença na oferta turística. Na região da Foz, por sua vez, destacam-se o município de Penedo, com um patrimônio histórico, e o município de Piaçabuçu, com a Foz do Rio São Francisco. Sobre essa diferença, julgamos importante a seguinte fala:

> *Então, são produtos distintos, que não têm, digamos assim, identidade única. Então, o que é que acontece no turismo no Caminhos do São Francisco? Era um turismo muito fragmentado ...vamos dizer assim, tem o Baixo São Francisco com a foz, que é todo aquele movimento do pessoal do São Francisco naquela região, onde prevalece a foz como sendo maior vetor do desenvolvimento do turismo ali naquela região, e a parte de cima dos Cânions. Os cânions eles cresceram assim, assustadoramente, então, a gente têm empresários embaixo na Região da Foz, [...] e dali para a parte de cima, tem um hiato muito grande, por exemplo: a parte de Belo Monte, a parte de Igreja Nova, São Braz, Traipú, não tem nada ali, não tem absolutamente nada. Então, esse hiato comprometia muito essa dinâmica do arranjo, entendeu? Por mais que a gente tentasse juntar e tal [sic]. sempre havia essa cisão, e não tinha continuidade* (GERENTE DO SEBRAE-AL).

Como podemos verificar, além de diferenças no produto turístico ofertado, existem municípios entre os dois "polos" que, apesar da existência do rio, não despertaram para o planejamento da atividade turística, mesmo fazendo parte do arranjo e da região estudada. Destacamos o caso de Igreja Nova, São Braz e Porto Real do Colégio, consistindo,

[39] Informações disponíveis em: http://www.seplag.al.gov.br/.

portanto, o que a entrevista denominou de hiato e que dificultou a interação entre esses municípios.

Acreditamos que o fato desses municípios terem como elo o Rio São Francisco não é, pois, suficiente para ser considerado um arranjo produtivo de fato, apesar de não existir um consenso ainda com relação a esse tema e de sua simplificação pelos formuladores da política de APL no Brasil. Lustosa e Rosário (2011) fizeram esse apontamento, o qual foi corroborado por algumas falas dos sujeitos desta pesquisa, como a que se sucede:

> *O objetivo era nos profissionalizar e juntar o Cânion à Foz. Ele fortificou, mas, como a gente está muito distante, houve essa quebra, o que é uma pena, inclusive porque a região dos Cânions é um pouco mais desenvolvida que nós aqui, por vários fatores: muitos empresários estão dentro da política, ou melhor, eles estão todos na política. Então, eles tomando conta da política, eles têm como organizar as coisas, e aqui não, a gente é tudo empresário, não tem um partido político, não tem nada. Então, a gente se lasca [sic]. Então assim, eles estão bem fortes ali, porque eles estão lá dentro, lá em cima, e eu conheço todo mundo, eles estão todos dentro da política, da gestão local, o que a gente aqui não é. Mas eles se acham autossuficientes, eles não querem ficar carregando peso, é mais ou menos isso. E outra, a gente tem, queira ou não, uma característica da fauna e da flora diferente, a gente está no mar e eles estão no sertão. Então, a gente tem essa característica que realmente quebra, mas, a gente queria aproximar, e eles não quiseram e a gente saiu por conta disso e agora estamos no Lagoas e Mares do Sul* (PROPRIETÁRIA DE UMA POUSADA EM PIAÇABUÇU).

Nesse contexto, no ano de 2021, os municípios de Penedo e Piaçabuçu passaram a fazer parte do Arranjo Produtivo Local Lagoas e Mares do Sul, alegando maior proximidade geográfica e um maior entrosamento com os municípios pertencentes a essa região turística.

4.3. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO/EFICÁCIA DAS AÇÕES DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL DOS ATORES, DO PLANEJAMENTO, DO ACOMPANHAMENTO E DE RESULTADOS NO APL DE PISCICULTURA DELTA DO SÃO FRANCISCO

O Baixo São Francisco consiste em uma área que vai de Paulo Afonso, na Bahia, até a foz. Porém, para fins de análise desta pesquisa, foi feito o recorte territorial com base na classificação de Região de Planejamento do estado de Alagoas, criada em 2014.

Assim, no que tange ao desenvolvimento da atividade de piscicultura (criação de peixe) nessa região, verificamos que começou a ser implementada nos anos 80, em decorrência do impacto causado às atividades da pesca e da agricultura de vazante, com a implantação de projetos para geração de energia elétrica, pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) e pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) (ARAÚJO; SÁ, 2008).

As referidas autoras mencionam que a construção de um programa de emergência, com vistas a proteger as várzeas da região, foi uma exigência do Banco Mundial para poder

liberar recursos para a ampliação da Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso, na Bahia. Atrelada às exigências do Banco Mundial, teve-se também a Portaria nº 1, de 4 de janeiro de 1977, da antiga Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE)[40]. De acordo com o Artigo 1º do dispositivo em questão: "As barragens que implicarem na alteração de cursos d'água serão construídas com a observância das medidas de proteção à fauna aquática indicadas pela SUDEPE" (BRASIL, 1977, p.1).

Nesse contexto, "[...] a piscicultura teve início no baixo São Francisco, por meio de um projeto experimental da CODEVASF, com a instalação, em 1982, da Estação Piloto de Piscicultura de Itiúba, em Porto Real do Colégio (AL) (CODEVASF, 1985, p. 19 *apud* ARAÚJO; SÁ, 2008, p. 5)."

Por meio da realização de um convênio com a Hungria, essa companhia buscou adquirir tecnologia para reprodução e cultivo de peixes, distribuição, comercialização e instalação de unidades pilotos de cultivo e suporte técnico, fomentando a atividade na região. Assim, de acordo com Alagoas (2004a), no ano de 1999, o governo federal representado pela CODEVASF e Ministério da Agricultura, bem como pelos governos estaduais de Alagoas e Sergipe, pelo Banco do Nordeste, pelo Sebrae e por quatro associações de aquicultores desses dois estados, assinaram um protocolo de -intenções para a cidade Penedo-AL com vistas a promover a aquicultura na região. Com isso:

> Os governos estaduais de Alagoas e Sergipe estabeleceram uma política fiscal de grande incentivo ao setor, com a redução do ICMS de 17 para 2,5% sobre os produtos da aqüicultura e seus insumos, particularmente as rações. Em 2000 o SEBRAE coordenou uma oficina para a identificação dos principais entraves para o desenvolvimento da piscicultura no Baixo São Francisco, como subsídios para a elaboração de um plano de desenvolvimento da piscicultura na região. Em 2001 e 2002 a CODEVASF e o SEBRAE atuaram ativamente nos programas de capacitação de técnicos e produtores em piscicultura e, junto com os governos estaduais, empreenderam esforços para atrair investimentos, organizar a cadeia produtiva e, assim, consolidar a aqüicultura no Baixo São Francisco. Nos anos de 2001 e 2002 a CODEVASF se empenhou no planejamento e aquisição de recursos para a implantação do Centro de Referência em Aqüicultura do São Francisco (CERAQUA-SF) nas instalações da Estação de Piscicultura de Itiúba, em Porto Real do Colégio, AL (ALAGOAS, 2004a, p. 6 e 7).

Em 2004, com a institucionalização do Programa de Arranjos Produtivos locais em Alagoas, foi identificado e apoiado o APL de Piscicultura Delta do São Francisco, com o objetivo de consolidar a atividade na região, através do aumento sustentável da produção.

Após o ano de 2008, agregou-se ao Delta do São Francisco o APL de Piscicultura do Xingó, identificado em 2003, mas não apoiado pelo PAPL em sua fase inicial. Essa agregação provocou uma descaracterização com relação ao conceito de APL, visto que as regiões de Xingó e Delta do São Francisco, apesar de exercerem a mesma atividade e

[40]A SUDEPE, que foi criada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, foi extinta pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 (BRASIL, 1989).

estarem próximas, possuem diferenças no que se refere à espécie cultivada, tipo de cultivo, perfil de produtores e canais de comercialização (LUSTOSA; ROSAŔIO, 2011).

Inicialmente, o APL Delta do São Francisco envolvia nove municípios (Jequiá da Praia, Coruripe, Feliz Deserto, Piaçabuçu, Penedo, Igreja Nova, São Sebastião, Porto Real do Colégio e São Braz), mas, com a agregação dos municípios que antes compunham o APL de Xingó (Traipú, Belo Monte, Pão de Açúcar, Piranhas, Olho D'Água do Casado e Delmiro Gouveia), passou a abranger quinze municípios. Desses, apenas São Brás, Porto Real do Colégio, Igreja Nova, Penedo, Piaçabuçu e Feliz Deserto fazem parte do campo de estudo desta pesquisa. O mapa exposto na Figura 10, abaixo, apresenta os municípios que, atualmente, compõem o APL Delta do São Francisco.

Figura 2 – Mapa do Arranjo Produtivo de Piscicultura Delta do São Francisco

Fonte: Portal Alagoas em dados e informações[41].

Com a construção do Plano de Desenvolvimento Preliminar do Arranjo, no ano de 2004, foi verificado que o município de Penedo era o que apresentava uma produção de pescado mais desenvolvida, com a existência de empresários de médio porte, os quais cultivavam peixes em viveiros escavados, de uma colônia de pescadores, e de uma cooperativa, que cultivava peixes em gaiolas. O município de Piaçabuçu tinha poucos produtores, os quais utilizavam o sistema de viveiros escavados, porém, possuía seis unidades produzindo no sistema de tanques-rede, patrocinado pela Codevasf. Os municípios de Porto Real do Colégio e Igreja Nova possuíam pequenos produtores, com maior concentração nos perímetros irrigados de Boacica e Itiúba. Já o município de São Braz apresentava a modalidade de produção em viveiros escavados e no sistema intensivo

[41] Disponível em: https://dados.al.gov.br

em gaiolas, com uma estrutura pequena de beneficiamento do pescado (ALAGOAS, 2004a).

Os piscicultores e demais aquicultores da região do Baixo São Francisco, que compreende os estados de Alagoas e Sergipe (neste caso, está inserida a região de planejamento do estado de Alagoas, de mesmo nome, e campo de estudo desta pesquisa), são representados pela Câmara Setorial de Aquicultura do Baixo São Francisco, localizada na cidade de Penedo, a qual foi fundada em 1998, para fomentar associações e cooperativas de piscicultores (ALAGOAS, 2008).

Com relação à gestão do APL, foi feita por um gestor contratado pelo Sebrae-AL e pelo grupo gestor, composto por representantes das cooperativas, das associações de piscicultores e por técnicos das instituições envolvidas na atividade de piscicultura. Porém, desse grupo, só os primeiros tinham direito a voto.

No ano de 2015, o APL apresentava 362 pessoas envolvidas com o projeto. Desse grupo, 304 eram piscicultores, representando um aumento de 7,89% com relação a 2011. Todos eram do gênero masculino, com remunerações médias de um salário mínimo e escolaridade básica. A produção era comercializada *in natura*, sem nenhum valor agregado, nas feiras livres dos municípios que compõem o Arranjo (ALAGOAS, 2015a).

Nesse contexto, o APL de piscicultura foi um dos mais antigos arranjos produtivos fomentados pelo PAPL, apoiado desde a criação do programa em 2004, tendo o mesmo objetivo dos demais arranjos, ou seja, geração de emprego e renda, por meio do apoio aos pequenos produtores e/ou empresários, com vistas à promoção do desenvolvimento local.

Os quadros 16 e 17, a seguir, apresentam, respectivamente, os grupos associativos pertencentes à cadeia da piscicultura nos municípios da região foco deste estudo e as instituições de apoio ao APL.

Quadro 14 – Grupos Associativos do APL de Piscicultura Delta do São Francisco nos municípios da Região de Planejamento do Baixo São Francisco

Município	Grupo Associativo	Produto
Penedo	Cooperativa dos pequenos produtores familiares de Penedo. Cooperativa de Colonização Agropecuária de Penedo (COOPENEDO) Associação dos Piscicultores de Palmeira Alta (APCA)	Tilápia e Tambaquí *in natura.* Sem produto especificado. Tilápia e Tambaquí *in natura*.
Igreja Nova	Associação dos Piscicultores do Distrito Irrigado do Perímetro Boacica (ASPIB	Tilápia e Tambaquí *in natura*.
Porto Real do Colégio	Associação dos Piscicultores de Itiúba (APPI)	Tilápia e Tambaquí *in natura*.

Fonte: Elaborado pela autora com base no PDP de 2004 (ALAGOAS, 2004c).

As ações previstas em 2013, com a assinatura do novo convênio entre o governo de Alagoas e o Sebrae, foram direcionadas para todos os arranjos fomentados pelo PAPL, visando fortalecer a gestão, a articulação institucional, o planejamento, o acompanhamento e resultados nesses arranjos produtivos.

A avaliação da implementação dessas ações no APL Delta do São Francisco foi desenvolvida com base nos mesmos critérios e indicadores utilizados na avaliação do APL Caminhos do São Francisco, quais sejam: operacionalização do Sistema Estratégico de Gerenciamento das Informações para registro e acompanhamento das ações (Sigeor); reuniões mensais por APL com o grupo gestor; realização de reunião bimestral por APL com os produtores e/ou empresários; realização de planejamento; rodadas anuais de negociação com os parceiros dos APLs; prospecção de negócios e preparação das empresas para o acesso ao crédito de modo sustentado. Tomamos como apoio para a análise desses critérios as entrevistas e alguns relatórios semestrais e mensais do APL no período, disponibilizados pelo Sebrae-AL no ano de 2021, sendo acrescentadas algumas observações feitas na pesquisa de campo.

Nesse período, o APL de Piscicultura Delta do São Francisco não passou por uma troca do gestor local após a reestruturação do PAPL, em 2013, como aconteceu com o APL Caminhos do São Francisco. Desse modo, o gestor foi o mesmo, desde a sua identificação, no ano de 2004, e seu grupo gestor foi formado por presidentes de associações, representantes de instituições, como a Codevasf, dentre outras instituições parceiras. A maioria, porém, eram produtores e representantes de cooperativas da região, tendo como função acompanhar, monitorar, ter poder de decisão e de cobrar, ajudando na cobrança de algum parceiro, por exemplo.

No que tange ao primeiro indicador de avaliação, a **operacionalização do Sistema Estratégico de Gerenciamento das Informações para registro e acompanhamento das ações (Sigeor) no arranjo**, foi informado pelo gestor do APL que houve capacitação com os gestores e que eles passaram para os membros do grupo gestor: "[...] como eles acessarem, aprenderem, terem acesso às informações do Sigeor, tudo isso foi passado para eles" (GESTOR DO APL DE PISCICULTURA DELTA DO SÃO FRANCISCO).

A realização dessas capacitações foi algo positivo, segundo o entrevistado, porque *"[...] existia uma transparência total, tudo que fazíamos tinha de ir para o Sigeor, tinha casos até que a gente esquecia alguma coisa, e os parceiros cobravam porque não estava no Sigeor*" (GESTOR DO APL DE PISCICULTURA DELTA DO SÃO FRANCISCO). Com base nas falas do gestor e levando em consideração os critérios mencionados na matriz de avaliação (Quadro 12), foi atribuído um grau médio de eficácia para essa ação.

No que se refere ao segundo indicador, **reuniões mensais por APL com o grupo gestor**, as falas demonstraram que ocorriam mensalmente, para prestação de contas e monitoramento das ações, objetivando informar a todos o que estava acontecendo no APL. Nos relatórios consultados também consta a realização de algumas reuniões com o grupo gestor, contribuindo esses documentos para a nossa avaliação. Visto que as ações ocorreram conforme previsto, e contribuíram para uma melhor gestão das ações desenvolvidas no APL, foi atribuído um grau de eficácia alto para esse indicador. Contudo, vale salientar que não nos foram disponibilizados todos os relatórios do período estudado.

Prosseguindo com a avaliação, o terceiro indicador consistiu na **realização de reunião bimestral por APL com os produtores e/ou empresários do arranjo**. As falas evidenciam que não foram realizadas bimestralmente, mas sempre aconteciam, porque a coordenação do PAPL cobrava que as ações acontecessem conforme haviam sido planejadas. Como informou um dos entrevistados:

> *Existiram reuniões, só não lembro exatamente as datas e o ano. Mas, teve [sic] muitas reuniões: de palestras, reuniões para organização de associações, cooperativas, essas coisas, e tentar buscar melhorias,*

> *bens, o que fosse preciso para a piscicultura. Nesse período, a associação conseguiu o kit que eu falei: balança, balde, tanque para vender o peixe vivo.* (PISCICULTOR E PRODUTOR DE CAMARÃO NO MUNICÍPIO DE IGREJA NOVA).

Com relação às principais contribuições dessas reuniões para os produtores, foi evidenciada em todas as falas a sua importância para a "organização". Conforme expôs o gestor do APL: *"[...] as associações se organizaram e começaram a cobrar e identificar os fatores limitantes da cadeia, e cobrar as autoridades responsabilidades para resolver os gargalos existentes na cadeia"* (GESTOR DO APL DE PISCICULTURA DELTA DO SÃO FRANCISCO).

É importante salientar com base nas observações feitas na pesquisa de campo, que boa parte dessas associações se encontram praticamente inativas. Esse fato pode ser explicado pela finalização das ações do PAPL, significando que, com a saída do poder público, ou seja, com a finalização do apoio ao APL pela política estadual, essas instituições deixaram de atuar, não existindo o protagonismo desses atores, fator principal para o fortalecimento de um APL. Isso pode ser reflexo da própria formação socioeconômica do estado de Alagoas, fundamentada na monocultura e em poder dos usineiros, como mencionado no tópico anterior, que torna as pessoas dependentes, desacreditadas e, como afirmou Ramos (2010) com uma autoestima baixa.

Apesar disso, as falas deixam claro que a realização dessas reuniões com os produtores contribuiu "muito" para a questão da "organização" e do conhecimento. Nesse sentido, conforme afirma Souza (2009), a informação do entrevistado é fundamental, mas precisa ser contextualizada. Nesse caso em questão, a "organização" a que se referem os entrevistados foi a criação das associações, ou seja, a mobilização inicial que se teve.

Com base nos critérios utilizados na pesquisa, foi atribuído um grau de eficácia médio para a realização dessas ações no arranjo, pois, como vimos, elas nem sempre aconteciam bimestralmente, tendo como contribuição principal a organização do planejamento do arranjo, e não a organização no sentido de promover a autonomia dos produtores, como foi afirmado em algumas falas.

O quarto indicador consistiu na **realização de Planejamento**, que é necessário em qualquer programa. As falas evidenciaram a existência de planejamento no APL e destacaram que ele acontecia anualmente, sendo revisado nas reuniões com os produtores. Merece realce a fala que segue:

> *Anualmente se fazia o planejamento, geralmente no mês de outubro e novembro a gente planejava as ações do ano seguinte, e era feito tudo com os produtores, eles diziam o que queriam, as instituições diziam se podiam fazer, e a gente ia atrás, o que a gente não conseguia fechar no planejamento ali, a gente ia atrás, ia fazer projeto, ia procurar como viabilizar aquelas ações, essa era a função dos gestores dos arranjos* (GESTOR DO APL DE PISCICULTURA DELTA DO SÃO FRANCISCO).

De acordo com o informante, nesse modelo, o produtor começou a ser ouvido, participando ativamente do planejamento, sendo essa a principal vantagem apontada. Assim,

levando em consideração os critérios adotados, foi atribuído um alto grau de eficácia para esse indicador. O quadro 11, logo na sequência, apresenta algumas ações negociadas no planejamento do APL para o ano de 2015.

Quadro 15 – Planejamento do APL de Piscicultura Delta do São Francisco no ano de 2015

EIXO	AÇÕES NEGOCIADAS
MARKETING	• Realizar estudos de mercados locais para conhecimento sobre o que o cliente acha do peixe. 1. Criar a logomarca do pescado da agricultura familiar. 2. Realizar a semana estadual de pescado. 3. Realizar o festival do peixe cultivado (tilápia, Tambaquí etc.). 4. Realizar consultoria de acesso a mercados, principalmente para o artesanato.
TECNOLOGIA	• Realizar a legalização das pisciculturas do AP. • Realizar dia de campo: avelino. • Realizar clínica tecnológica de piscicultura (Rede Cheia) com consultores para Assistência Técnica. (Somente para Alto Sertão). • Realizar missões técnicas. • Distribuir alevinos para os grupos associativos de piscicultores do APL. • Implantar o SIM (Serviço de Inspeção Municipal) para comercialização do pescado. • Publicar cartilha de legalização dos cultivos aquícolas visando o aumento dos empreendimentos legalizados.
CAPACITAÇÃO	• Realizar capacitação em processamento e beneficiamento de pescado. • Realizar capacitação em piscicultura. • Realizar curso de piscicultura para técnicos.

Fonte: Elaborado pela autora com base no planejamento do APL em 2015 (ALAGOAS, 2015b).

Quadro 16 – Planejamento do APL de Piscicultura Delta do São Francisco no ano de 2015 (continuação)

EIXO	AÇÕES NEGOCIADAS
GESTÃO	• Realizar gestão junto ao IX (Instituto Xingó) para garantir o acesso à UBP (Unidade de Beneficiamento do Pescado) aos produtores do território do Alto Sertão. – Propor desburocratização para melhoria no processo de legalização ambiental das pisciculturas, junto ao IMA, SEMARH, MPA e SEAPA. – Mobilizar o grupo gestor junto à Chesf com o intuito de solicitar melhoria no processo de informação sobre as ações impactantes aos produtores. – Através da FAEAL compor o MAPA para fiscalizar a produção irregular do pescado. – Realizar gestão junto à P.M. de Pão de Açúcar para negociar a doação da – piscicultura do município para a Associação de piscicultura local. – Realizar consultorias em associativismo e cooperativismo. – Reativação do Fórum da Aquicultura Alagoana - FAA. – Articular junto a SEFAZ e ADEAL ações para combater o pescado clandestino.
INFRAESTRUTURA ESPECIALIZADA	– Implantar módulos de piscicultura em tanques-redes. – Adequar mercados de pescado dos municípios às normas higiênico-sanitárias de comercialização. – Implantar oficina artesanal de produtos utilizando o couro de peixes. – Adquirir transporte para o pescado cultivado. – Adquirir Caixas Térmicas (IDERAL) com capacidade de 100kg para transporte do pescado.

Fonte: Elaborado pela autora com base no planejamento do APL em 2015 (ALAGOAS, 2015b).

O quinto indicador foi a **realização de rodadas anuais de negócios**. A participação em rodadas de negócio é relevante para qualquer empresa ou produtor, pois visa a criação de negócios, parcerias, informação e conhecimento, os quais são elementos essenciais em um arranjo produtivo local. Assim, buscamos avaliar por meio desse indicador se essas rodadas ocorreram, qual a periodicidade e quais as contribuições para os produtores e para o APL de uma maneira geral.

Foi informado pelos atores entrevistados que houve a realização dessas ações com os produtores membros do Arranjo, porém, eles não lembram se aconteceram anualmente. De acordo com o gestor, essas rodadas eram fundamentais para angariar parceiros com vistas à consecução das ações planejadas no APL.

Para um dos produtores entrevistados, a realização das rodadas de negócios foi boa, porque os produtores tiveram condições de fazer contato com vários compradores que eles não conheciam, e foi a partir dessas rodadas que se começou a pensar na industrialização do pescado. Na sequência o produtor afirmou:

> *Na época a gente levantou até a necessidade de uma indústria para poder comercializar o peixe, porque o peixe in natura você só vende em mercado local, e a gente lutou até que a Codesvasf implantou 03 unidades de beneficiamento na região: uma em Penedo; uma em Propriá[42]; e uma em Pão de Açúcar* (PISCICULTOR DO MUNICÍPIO DE PENEDO, grifos nossos).

De acordo com o entrevistado acima citado, a unidade de beneficiamento de Penedo nunca funcionou. Em outra fala, um dos produtores entrevistados mencionou que nessas rodadas de negócios tinha-se muito fornecedor de ração, *"[...] porque todo mundo queria vender, agora comprador para peixe, eu não lembro muito. Existia incentivo para o produtor vender para o consumidor direto"* (PISCICULTOR E PRODUTOR DE CAMARÃO NO MUNICÍPIO DE IGREJA NOVA). E disse mais:

> *Na realidade, a gente já vendia direto para o consumidor, mas não é todo mundo que tem condições porque para vender direto você tinha que ter transporte, banca no local da venda, tempo disponível para sair para vender, então, são muitas coisas, que...O APL incentivou por meio de reuniões, mas, na prática, quem cria não tem como. Se a gente, criador, for vender, tem que ter tempo, é um outro investimento para sair vendendo. O incentivo do APL era via palestras e reuniões. Na época do APL eu produzia só peixe. As vendas eram melhor [sic] porque o preço da ração era mais baixo, eu vendia para Igreja Nova e Penedo. Passava para o atravessador e para o consumidor final. Naquele tempo a gente tirava x quilos para o atravessador e x quilos para vender na feira* (PISCICULTOR E PRODUTOR DE CAMARÃO NO MUNICÍPIO DE IGREJA NOVA).

Ao analisar as falas dos dois produtores, percebe-se uma divergência no que se refere à compreensão da importância das rodadas de negócio para o crescimento dos produtores e do APL. Na primeira, é pontuada a importância de se ter novos contatos com compradores e o "despertar", digamos assim, para a importância da industrialização do pescado no APL, com vistas à ampliação do mercado, que era/é local. Na segunda, o produtor menciona que o incentivo era para a venda direta, ficando evidente que ele entendia "venda direta" apenas como a venda do peixe nas feiras, não compreendendo, portanto, que a ideia de se vender diretamente incentivado pelo APL ocorreria por meio do beneficiamento do pescado com a instalação das unidades de processamento, através da organização deles em cooperativas, o que poderia propiciar um ganho maior para todos os produtores envolvidos.

Nesse contexto, é importante salientar que a primeira fala é de um produtor de grande porte, o qual supostamente tem maior grau de instrução e conhecimento e dispõe de um capital financeiro; a segunda fala é de um pequeno produtor, que supostamente tem um menor grau de instrução e menores condições financeiras, conforme foi observado.

Desse modo, para podermos compreender as diferentes respostas para uma mesma pergunta, é importante entendermos o contexto social no qual o ator está inserido. "[...] o discurso inicial de qualquer agente social ele próprio um competidor por bens e

[42]Município de Sergipe

recursos escassos e nunca, portanto, 'neutro ou imparcial'- tem de ser metodicamente reconstruído" (SOUZA, 2009, p. 438, grifos nossos).

Acredita-se, portanto, que é mais fácil para um grande produtor, que dispõe de um capital intelectual e financeiro, compreender a importância do cooperativismo, do associativismo e da inovação que para um pequeno produtor, despossuído desses dois fatores, com necessidades básicas precisando ser atendidas de imediato. Então, mudar essa realidade é um processo longo, que, como mencionamos no decorrer deste capítulo, vai além das ações de articulação promovida por uma política de desenvolvimento como o PAPL.

Levando em consideração os critérios apresentados na matriz de avaliação foi atribuído um grau médio de eficácia para a realização desse indicador.

O último indicador consistiu na **prospecção de negócios e preparação das empresas para acesso ao crédito sustentado**. Buscou-se, por meio desse indicador, avaliar se houve no arranjo ações visando a ensinar os produtores a aumentarem as suas vendas, a adquirirem crédito, e no que isso contribuiu. Com base nas falas e também nos relatórios, ficou evidente a existência de algumas ações visando a preparação desses produtores para a obtenção de crédito.

> De acordo com um dos entrevistados, ocorreram reuniões e, a partir delas, *"[...] se levava [sic] o pessoal no banco, os resultados foram bons; o pessoal começou a criar coragem para investir [...]. Tive acesso a crédito, e ainda tenho anualmente (custeio anual) pelo Banco do Nordeste"* (PISCICULTOR DO MUNICÍPIO DE PENEDO).

Outro informante mencionou que fazia parte do "agro amigo" (programa do Banco do Nordeste direcionado ao pequeno produtor rural) para a aquisição de ração. Segundo ele:

> *[...] Essas ações foram de grande importância porque a gente, enquanto pequeno produtor, não tinha nem o acesso financeiro, nem o conhecimento técnico. E, com isso, a gente consegue comprar a ração e fornecer ao peixe no tempo certo obtendo uma margem pouca de perda* (PISCICULTOR NO DISTRITO IRRIGADO DE ITIÚBA NO MUNICÍPIO DE IGREJA NOVA).

Vale salientar que essa última fala é de um pequeno produtor do distrito irrigado de Itiúba, no município de Igreja Nova, o qual informou que começou a utilizar crédito do Banco do Nordeste de uns dois anos para cá.

De acordo com o gestor do APL, foram feitos seminários com bancos, nos quais foram apresentadas as linhas de negócios, mas ele não lembra a periodicidade com que isso ocorreu, e se houveram outras ações com essa finalidade. Corroborando essa fala do gestor, consta no relatório do segundo semestre de 2014 (CEDEN, 2014) a realização de seminários de crédito agrícola pelo Sebrae, com a participação do Banco do Brasil, do Banco do Nordeste e da Desenvolve.

No que se refere à prospecção de negócios, que visa à geração de novas oportunidades de venda, não ficou claro nas falas a realização dessas ações, contudo, as rodadas de negócios mencionadas e avaliadas acima tinham esse intuito. Porém, como não

ficou explícita nas falas, nem nos relatórios, a existência de ações específicas, foi atribuído, com base na matriz de implementação apresentada, um grau baixo de eficácia para a realização dessas ações no período estudado.

Com base em alguns relatórios dos anos de 2014, 2015 e 2016, estão elencados no Quadro 12, abaixo, alguns resultados importantes.

Quadro 17 – Resultados de ações de articulação institucional, de planejamento, de acompanhamento e de resultados no APL Delta do São Francisco no período estudado

1 ANO DE 2014:

- Participação das reuniões semanais com a SEPLANDE.
- Organização do I Congresso Aquinordeste.
- Reunião de sensibilização e regularização ambiental dos empreendimentos do APL.
- Reunião com artesãs do couro de tilápia do município de Piranhas, e piscicultores dos
- municípios de Pão de Açúcar, Jequiá da Praia, Coruripe e Penedo.
- Plantão de atendimento aos empresários nas feiras dos municípios em Alagoas e acompanhamento das artesãs no evento.
- Visitas de acompanhamento dos projetos de piscicultura e reuniões do grupo gestor, onde discutimos a realização do plano de ação do APL.
- Construção de um diagnóstico da piscicultura no município de Pão de Açúcar.
- Reunião com pesquisadores da UFAL, presidência da Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Alagoas - gestores e técnicos da SEPLANDE para negociar a realização de pesquisas no APL de piscicultura.
- Participação de uma oficina na SEPLANDE "Como Vender para a Merenda Escolar", porém o APL está impossibilitado de vender para o PNAE, por não existir no território uma empresa apta para o beneficiamento do pescado.
- Participação nas reuniões do Conselho Deliberativo do PAPL.
- Realização de seminários de crédito agrícola pelo Sebrae, atendendo solicitação dos piscicultores do município de Traipú, com a participação do Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Desenvolve.
- Reunião no IFAL-Penedo com a direção e professores para discutir sobre a criação de um curso técnico em aquicultura e dos cursos para o Educação de Jovens e Adultos (EJA) para o processamento e beneficiamento do pescado.
- Participação dos piscicultores do APL no Congresso AquiNordeste, realizado pelo SEBRAE Nacional e de Alagoas no mês de novembro, na cidade de Maceió.
- Ministramos uma palestra sobre o APL na Feira de Negócios da Tilápia de Jatobá – PE –FENTIJA.
- Neste semestre trabalhamos na atualização do Plano de Desenvolvimento Preliminar PDP do APL Piscicultura.
- O APL Piscicultura colocou em prática uma integração com o APL Móveis de Maceió.
- Realizamos uma reunião na DESENVOLVE sobre crédito agrícola para a piscicultura, atendendo solicitação dos piscicultores do município de Traipu.

2 ANO DE 2015:

- Participação de uma reunião com a gerência de Delmiro Gouveia, da Unidade de Desenvolvimento Territorial e técnicas do SEBRAE, juntamente com o gestor do APL Turismo Caminhos do São Francisco, para discussão do Festival Gastronômico Sertão Sabor, ocorrida na sede do SEBRAE em Maceió.
- Participação, juntamente com o gestor do APL Turismo Caminhos do São Francisco, de uma reunião do Trade Turístico da região para repassar as informações sobre a ação. Essa segunda reunião, ocorreu no dia 15, no Hotel São Francisco na cidade de Penedo.
- Intercâmbio tecnológico com artesãs da Bahia.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios (ALAGOAS, 2014e, 2015b, 2016a).

Quadro 18 – Resultados de ações de articulação institucional, de planejamento, de acompanhamento e de resultados no APL Delta do São Francisco no período estudado (continuação)

3 ANO DE 2016: • Regularização ambiental das pisciculturas de Traipu. • Recuperação da logomarca da Associação de Artesãos em Couro de Tilápias, do município de Piranhas. • Regularização da licença de operação da piscicultura Salgado. • Requerimento da licença de operação da piscicultura Nova Esperança. • Combate ao Pescado Clandestino. • Seminário sobre Energia Alternativa. • Regularização da licença de operação da piscicultura Salgado. • Requerimento da licença de operação da piscicultura Nova Esperança. • Reunião de Coordenação do PAPL. • Licenciamento ambiental das pisciculturas do APL. • Visita à piscicultura de acompanhamento do projeto.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios (ALAGOAS, 2014e, 2015b, 2016a).

As informações apresentadas no quadro acima foram oriundas dos relatórios do APL nos anos mencionados, assim, é possível verificarmos ações desenvolvidas de fato no arranjo, corroborando a ideia defendida aqui de que o PAPL, enquanto um programa de articulação, desenvolveu várias ações, as quais foram denominadas de resultados do programa.

Pode-se afirmar que o fomento a esse arranjo ocorreu como uma tentativa de incluir produtiva e socialmente os produtores da região do Baixo São Francisco e também dos Cânions. Porém, os esforços direcionados com as ações de articulação, planejamento, acompanhamento e avaliação de resultados, desenvolvidas no período de 2013 e 2016, bem como das ações anteriores ao recorte temporal desta pesquisa, não foram suficientes para tornar essa atividade econômica influente e organizada nesses municípios, gerando, renda e autonomia para os pequenos produtores da região estudada.

Com exceção daqueles produtores que têm uma atividade principal, verificamos, com a realização da pesquisa de campo que os produtores preferem o desenvolvimento de outras atividades produtivas mais lucrativas que a piscicultura, sendo essa falta de lucratividade da piscicultura atribuída ao alto preço da ração e também ao fato de a comercialização do peixe ser feita informalmente, nas feiras locais da região e por meio de atravessadores. Para se comercializar em outros mercados, seria necessário o beneficiamento, que poderia acontecer se a unidade de beneficiamento instalada em Penedo estivesse em funcionamento, o que não ocorreu, de acordo com a fala dos gestores do Programa e do APL, por falta de interesse dos produtores e cooperativas da região.

Em visitas às Secretarias de Agricultura desses municípios, que tratam da questão da pesca, ou deveriam tratar, foi verificado que esses órgãos desenvolvem mais ações pontuais e assistencialistas, como cadastrar os piscicultores para receber a doação de alevinos, atividade desenvolvida pela Codevasf desde a década de 80. Além disso, grande parte dos atuais secretários de agricultura desconhecem que existiu um programa de fomento à piscicultura na região, e os que afirmaram ter conhecimento não souberam informar como foi a participação do município no programa e quais os resultados ou impactos gerados, o que pode ser explicado pela troca de gestores, pela descontinuidade do programa em 2016 e, principalmente, pela falta de atuação desses representantes do poder público em alguns municípios.

Para além do que foi dito, não existe, nos municípios visitados, por exemplo, um levantamento da quantidade de produtores de peixe, nem dados do volume produzido e comercializado. Enfim, não há nenhum tipo de informação sobre a atividade da piscicultura nesses municípios. Algumas Secretarias de Agricultura dispõem apenas de uma lista de produtores inscritos, ou de terceiros, para pegarem os alevinos doados pela Codevasf, como foi o caso do município de Feliz Deserto, que, na última eleição municipal, recebeu doação de alevinos feita por um candidato a vereador. Assim, quando questionados sobre a existência de informações, dados e levantamentos da atividade de piscicultura nos municípios, muitos responsabilizam a Codevasf pela realização dessa ação.

Com o intuito de compreendermos os impactos das ações do PAPL nos municípios da região de planejamento do Baixo São Francisco alagoano, foram feitos alguns apontamentos com base nas entrevistas e observações da pesquisa de campo. No município de Penedo, por exemplo, teve-se o crescimento de um produtor de médio porte, entrevistado e mencionado anteriormente, o qual também é citado pelo secretário de agricultura do município e pelo gestor. *"Aí em Penedo, a gente tem um produtor que cresceu muito. [...]hoje tem uma piscicultura. Não sei como é que está a piscicultura dele, mas, na época que eu saí, tava muito boa"* (GESTOR DO APL DE PISCICULTURA DELTA DO SÃO FRANCISCO).

Na psicultura, como afirmou o gestor: *"Quem mais cresceu, foi quem tinha visão empresarial, os pequenos não cresceram, porque a política do Estado não era para eles crescerem. A ideia não era criar pessoas independentes, mas eleitores, com isso, o pessoal do clientelismo e do assistencialismo, infelizmente não cresceu"* (GESTOR DO APL DE PISCICULTURA DELTA DO SÃO FRANCISCO).

Corroborando esse pensamento, tem-se outra fala importante:

> *[...] qualquer programa sofre investida política, qualquer um não tem esse, ainda mais em um estado pobre como o nosso, quando eles veem 3 milhões e quinhentos mil por ano para ser gasto com um programa, cada um quer um pedaço disso. Na minha gestão eu era muito chata, inclusive, eu saí por causa disso, porque na hora de prestar conta, eu falei: não vou assinar essas coisas, não faço isso, discordo totalmente, porque eu sou economista, e a minha área de pesquisa também é desenvolvimento, e , só sabe como o nosso estado é pobre quem fazia o que eu fazia: Montava em uma Amarock, [sic] ia andar esses 102 municípios de ponta a ponta, e ver as pessoas passando dificuldade, aguardar, o povo prometer, a gente não ter credibilidade e tudo mais, e, no final das contas ver gente com a boca grande [sic] para pegar o que é do povo, e a gente fazia um planejamento tão organizado, e tudo o mais, todo mundo esperando. As pessoas querendo somente trabalhar, porque o PAPL não era um programa social, ele era um programa de desenvolvimento, onde você já tem o seu trabalho, você só vai ser estimulado* (GERENTE DE APLS DE ALAGOAS).

As falas evidenciam que as "investidas políticas" direcionaram determinadas ações na região para fins eleitoreiros, sem a preocupação no que de fato elas poderiam trazer para modificar a situação dos produtores, distorcendo o planejamento técnico, digamos

assim. Isso significa que a antiga política brasileira e alagoana sobrevive, passando apenas por algumas metamorfoses, o que ficou evidente na fala que se segue:

> *[...] tinha recursos para dar tanque rede, para montar as piscicultura para os produtores, e ai a gente fazia que[sic], para uma família ser sustentável, tirar dali um salário mínimo e viver bem dali, na época, se não me engano, precisaria de doze tanques redes. Aí eles mandaram o recurso, o dinheiro, mandaram tudo, só que: "Não, não manda para uma família só não, divide para cinco famílias, aí eu dizia: "mas cinco, não vai viver daqui." Então, era dito: "Mas, a gente precisa que aumente o número de pessoas beneficiadas" [...]. E aí, o projeto era desvirtuado porque precisava de números, precisava de aumentar o número de beneficiados, mesmo que isso inviabilizasse a sustentabilidade do projeto, acabasse com a sustentabilidade do projeto* (GESTOR DO APL DE PISCICULTURA DELTA DO SÃO FRANCISCO, grifos nossos).

No que se refere ao município de Piaçabuçu, não conseguimos entrevistar o secretário de agricultura, nem piscicultores, não sendo possível, afirmar algo com base na pesquisa de campo. Foi informado pelo gestor do arranjo que, devido à oferta de peixe do mar ser muito grande, as ações do APL para fomentar a piscicultura no município não obtiveram sucesso.

Nos municípios de Igreja Nova e Porto Real do Colégio, foram destacados os perímetros irrigados de Boacica e Itiúba. A pesquisa de campo desenvolvida nesses dois municípios evidenciou que, atualmente, a piscicultura, nesses dois perímetros irrigados, é uma atividade secundária.

No distrito de Itiúba, em Porto Real do Colégio, a associação dos piscicultores do distrito encontra-se inativa, conforme informações da própria administração, prevalecendo a atividade da rizicultura como o "carro chefe" nessa localidade.

No distrito irrigado de Boacica, em Igreja Nova, foi informado pelo atual administrador que "a piscicultura nunca foi "o carro chefe"; antes, era a rizicultura e, no momento, é a cana de açúcar, o que pode ser comprovado pela existência de viveiros escavados, desativados ou utilizados para a plantação de arroz (ADMINISTRADOR DO DISTRITO IRRIGADO DE BOACICA, NO MUNICÍPIO DE IGREJA NOVA).

No que diz respeito ao município de Porto Real do Colégio, assim nos informou o secretário municipal:

> *A gente divide Porto Real na parte baixa e na parte alta. O nosso aqui, é a parte alta. Nessa parte são piscicultores artesanais, são represas que completam seu nível da água durante o inverno, a gente faz o povoamento, e durante o ano quando vai baixando, eles tiram para alimento próprio como[sic] para a venda, é mais anual. Já na parte do distrito, a produção é mais tecnificada. No distrito de Itiúba geralmente os produtores produzem arroz e peixe. Aqui, é mais forte a rizicultura e a pecuária. São poucos produtores de peixe, e com a pandemia, muita gente parou e trocou pela criação de bovinos* (SECRETÁRIO DE AGRICULTURA DO MUNICÍPIO DE PORTO REAL DO COLÉGIO).

De acordo com o secretário de agricultura desse município, na última listagem feita para o recebimento de alevinos pela Codevasf foram cadastrados 36 produtores. A Imagem abaixo é de um produtor de peixe recebendo alevinos da Codevasf no mês de novembro de 2021.

Figura 3 – Produtor Recebendo Alevinos da Codevasf

Fonte: A autora (2021).

No município de São Braz prevalece a atividade da pecuária de corte e de leite. O atual secretário de agricultura informou que desconhece sobre a participação do município nas ações do APL, mas, atualmente, existe no município um produtor que participa das chamadas públicas, e alguns produtores "artesanais" em um povoado pequeno denominado de Tibirí. Porém, não conseguimos entrevistar nenhum produtor deste município.

Apesar do recorte temporal desta pesquisa ter início no ano de 2013, consideramos importante entender como foi a participação do município nas ações do APL, visto que não obtivemos muitas informações com o atual secretário de agricultura. Para tanto, foi entrevistado o antigo secretário de agricultura do município na época do APL, que informou ter tido conhecimento da institucionalização do APL.

> *[...] Chegaram [sic] a haver algumas reuniões em Penedo. Na época o prefeito era o Márcio Beltrão, ele era o maior entusiasta desse programa, só que ele não conseguiu que as outras prefeituras se entusiasmasse [sic], entrassem no programa. A gente foi às reuniões, mas não avançou o programa, porque as prefeituras não tiveram interesse, e algumas estavam inadimplentes e não podiam[...]. Parece que era para se instalar uma fábrica de ração, e uma estrutura para conservação do peixe em Penedo. Agora, eu não sei se chegou a ser instalado, eu não sei nada, eu sei que participei de uma ou duas reuniões, mas aí, o programa morreu.* (ANTIGO SECRETÁRIO DE

AGRICULTURA E ATUAL PRESIDENTE DA COLÔNIA DE PESCADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO BRAZ).

Nesse município, só existe a colônia de pescadores artesanais, não há, portanto, associação de pescadores, pois a atividade no município é pequena, pelo fato de as pessoas não possuírem terra. Então: *"Para criar em tanque rede no rio, ninguém obtém nem financiamento, nem a licença ambiental pela Agência Nacional das Águas (ANA), o que é muito difícil. Aí, tem alguns criadouros clandestinos, quando o IBAMA passa, ele confisca tudo"* (ANTIGO SECRETÁRIO DE AGRICULTURA E ATUAL PRESIDENTE DA COLÔNIA DE PESCADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO BRAZ).

Com relação ao município de Feliz Deserto, foi informado, pela Secretaria de Agricultura, que existem basicamente dois produtores de peixe mais organizados do ponto de vista da produção e comercialização, porque os outros colocam os alevinos nos açudes para consumo próprio. *"Já foi feito umas três distribuição [sic] de alevinos, mas aquela coisa bem caseira mesmo. Geralmente, é para vender na semana santa*" (SECRETÁRIO DE AGRICULTURA DO MUNICÍPIO DE FELIZ DESERTO).

O APL de Piscicultura Delta do São Francisco apresenta algumas semelhanças com o APL de Turismo Caminhos do São Francisco. Apesar de terem sido direcionadas ações de fomento a esses arranjos, elas não conseguiram promover de fato uma autonomia nos pequenos produtores. Embora tenham tido apoio por meio das articulações do PAPL, na busca de fortalecer o associativismo e o cooperativismo, não foi observado, ao longo dos anos, um avanço nesse sentido, *"Por mais que o Sebrae tenha feito capacitações em relação à gestão desses negócios, ou do agronegócio, para que eles pudessem entender a necessidade de reinvestimento naquela atividade, a partir do que eles tinham conquistado até ali [...]*" (DIRETORA DO SEBRAE-AL)".

As pisciculturas nessa região são de poucos produtores individuais que entenderam a atividade como uma oportunidade alavancada por algumas ações do PAPL. Porém, infelizmente, a maioria dos pequenos produtores, que, supostamente, eram para estar reunidos em cooperativas – comercializando seu produto beneficiado de maneira formal, e sobrevivendo daquela atividade –, não evoluíram, pelo contrário, continuam sendo "produtores artesanais", comercializando, quando muito, nas feiras livres, ou tendo migrado para outras atividades.

Capítulo 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa de Arranjos Produtivos Locais se configurou como uma das principais políticas de desenvolvimento implementadas em Alagoas, sendo concebido no período em que o tema "Arranjo Produtivo Local" foi muito discutido na academia e utilizado pelo governo federal como estratégia de desenvolvimento.

Tendo como objetivo fomentar arranjos produtivos locais nas diversas regiões do estado, por meio do fortalecimento das pequenas empresas e produtores individuais, com vistas à promoção do desenvolvimento local, este programa passou por quatro fases: a primeira de 2000 a 2003, com a formulação da política de APL no Estado; a segunda de 2004 a 2007, com a institucionalização e implementação do PAPL; a terceira a partir de 2008, quando houve sua consolidação; e a quarta, nos anos de 2012 e 2013, com a reestruturação e a assinatura de um novo convênio, prorrogado até 2017, sendo substituído, em 2019, pelo Programa Alagoas Maior.

O recorte temporal analisado nesta pesquisa foi o período de 2013 a 2016, no qual foram fortalecidos dois grupos distintos de ações. Assim sendo, foi investigado, através de uma avaliação de implementação, os graus de eficácia das ações direcionadas à coordenação geral do PAPL, de articulação institucional dos atores, de planejamento, de acompanhamento, e de avaliação de resultados nos arranjos de Piscicultura Delta do São Francisco, e de Turismo Caminhos do São Francisco.

O primeiro indicador foi referente à operacionalização do Sistema Estratégico de Gerenciamento das Informações para registro e acompanhamento das ações. Por ele, constatou-se ter existido treinamento para operacionalização desse sistema e reuniões para atualização e confrontamento de dados entre o Sebrae e os gestores dos APLs. Porém, não foi possível discriminar os resultados por arranjo, por se tratar de uma ação que abarcava registrar informações referentes a todos os arranjos fomentados pelo Programa. Foi apontado como principal resultado a transparência, porque tudo que era desenvolvido nos APLs tinha que ser registrado no Sigeor.

O segundo indicador diz respeito à realização de reuniões mensais por arranjo com seu grupo gestor. Assim, foi constatado, na pesquisa, que, essas reuniões ocorreram regularmente, tanto no APL de Piscicultura Delta do São Francisco, quanto no APL de Turismo Caminhos do São Francisco, tendo como contribuição principal no APL de Piscicultura a prestação de contas, o monitoramento das ações e as informações do que estava acontecendo no arranjo. Já no APL Caminhos do São Francisco os principais resultados foram: o favorecimento da integração pública e privada e entre os parceiros privados; a transparência; e a validação das ações. A grande dificuldade apresentada foi conseguir reunir todo o grupo gestor, devido à extensão territorial deste APL.

O terceiro indicador do eixo se configurou na realização de reunião bimestral por APL com os produtores e/ou empresários dos arranjos. Verificou-se que existiu a

ocorrência dessas reuniões nos dois arranjos produtivos com uma regularidade próxima a que foi prevista. A coordenação do PAPL cobrava para que acontecessem de fato, pois se configuravam em ações importantes para os empresários e/ou produtores dos APLs, por proporcionarem integração e organização nesses dois arranjos.

Notamos, entretanto, que esses dois aspectos não existem de fato nesses arranjos produtivos. No de Piscicultura, no qual foi mencionada a questão da organização dos produtores em associações, foi constatado que boa parte das associações de piscicultores estão praticamente inativas, apesar de ainda existirem formalmente. No Arranjo de Turismo Caminhos do São Francisco, por sua vez, sobre o qual foi mencionada a questão da integração entre os produtores, não existiu de fato uma integração entre os empresários da região dos Cânions com os da Foz do São Francisco, o que ocasionou, no ano de 2021, a saída dos dois "municípios polos" do Arranjo Caminhos do São Francisco.

O quarto indicador do eixo em questão foi a realização de planejamento nos arranjos, o qual mostrou que houve planejamento nos dois arranjos produtivos, feito anualmente com base nos eixos seguintes: marketing, infraestrutura de apoio, gestão, tecnologia e capacitação, sendo revisado nas reuniões com o grupo gestor e com os empresários, mencionadas anteriormente.

O quinto indicador foi referente à realização de rodadas anuais de negócio, o qual apontou a ocorrência dessas rodadas nos dois APLs estudados, porém, não foi possível precisar se elas ocorreram anualmente. No que tange aos resultados identificados, eles foram mais intangíveis no APL Caminhos do São Francisco, sendo enfatizada a geração do conhecimento, devido à estrutura dos empreendimentos na região (hotéis e pousadas), que não atendiam aos interesses dos possíveis parceiros nas rodadas. No APL Delta do São Francisco, os resultados enfatizados foram a atração de parceiros para a realização das ações planejadas e contatos com possíveis compradores.

O sexto e último indicador foi referente à preparação das empresas e produtores dos arranjos para acesso a crédito e prospecção de negócios. Por meio desse indicador, verificou-se a existência de algumas ações para preparar as empresas e produtores para terem acesso a crédito nos dois APLs. Entre essas ações destacam-se a realização de seminários com Bancos e com a Agência de Fomento de Alagoas.

No APL Caminhos do São Francisco, constatou-se um problema, especificamente no município de Piaçabuçu, que impossibilitou a obtenção de crédito por alguns empresários, a saber: o fato de eles estarem situados em uma área de proteção ambiental. Já no APL Delta do São Francisco, poucos produtores tiveram acesso a crédito pelo Banco do Nordeste.

No que se refere à prospecção de negócios, não foram identificadas ações no APL Delta do São Francisco que detalhassem a prospecção de negócios como objetivo. No Caminhos do São Francisco essas ações apresentaram mais resultados na região dos Cânions.

Tendo em vista os resultados apresentados, pode-se afirmar que as ações avaliadas foram eficazes, sendo, em sua maioria, realizadas conforme haviam sido planejadas, apresentando alguns resultados mencionados ao longo do trabalho. Porém, no que se refere aos impactos, no sentido de promoverem uma transformação na realidade – expandindo as capacidades individuais dos beneficiários do programa e configurando-se como um mecanismo de promoção do desenvolvimento local nos municípios da região de planejamento do Baixo São Francisco alagoano –, essas ações apresentaram uma

efetividade muito baixa, pelo fato de não terem conseguido provocar mudanças significativas na vida da maioria dos beneficiários nos municípios abrangidos, limitando-se a poucos produtores e empresários em poucos municípios, o que pode ser atribuído a fatores estruturais, culturais e políticos locais.

Assim, apesar de considerarmos as ações de fomento provenientes do PAPL importantes, elas foram insuficientes para promover de fato uma mudança na cultura dos empresários e agentes públicos locais no sentido da cooperação, do associativismo e da autonomia, ou seja, do empoderamento necessário para fomentar um processo de desenvolvimento local e com liberdade. Referimo-nos a um desenvolvimento que possa se transformar em melhorias objetivas para esses municípios que ainda apresentam indicadores socioeconômicos muito baixos, como é o caso do Índice de desenvolvimento municipal, que foi um dos critérios utilizados, na época, para inserir os municípios na política.

Para que esses APLs possam se tornar, então, um mecanismo promotor do desenvolvimento local na região do baixo São Francisco é necessário muito mais que ações de articulação, porque o Programa de Arranjos Produtivos foi um programa de articulação, que organizava demandas por meio do gestor e identificava os parceiros que podiam contribuir para o desenvolvimento daquela atividade. Todavia, além da promoção da integração, é necessário que se tenha assessoria direta, levantamento de dados, pesquisas, investimento em promoção e crédito acessível para que os empresários possam investir de fato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] ALAGOAS (estado). Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento. Plano plurianual 2004-2007. Maceió, AL, 2003. Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/plano-plurianual-participativo/resource/0f288102-3525-44a7-855d-2a4838d86684. Acesso em: 11 jun. 2021.

[2] ALAGOAS (estado). APL Piscicultura Delta do São Francisco: Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas. Maceió, AL, 2004a. Disponível em: https://1library.org/document/q7lr1dvy-apl-piscicultura-delta-do-sao-francisco.html. Acesso em: 11 nov. 2021.

[3] ALAGOAS (estado). Decreto nº 2077, de 30 de agosto de 2004. Institui o Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas-PAPL/AL e dá outras providências. Maceió, AL, 30 ago. 2004b. Disponível em: Acesso em: http://www.controladoria.al.gov.br/legislacao/decretos. Acesso em: 11 nov. 2021.

[4] ALAGOAS (estado). Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento. Plano de Desenvolvimento Preliminar – PDP do APL Piscicultura Delta do São Francisco. Maceió, AL, 2004c. (Documento cedido à autora).

[5] ALAGOAS (estado). Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento. Resumo Plano de Ação do Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas. Maceió, AL, 2004d. (Documento cedido à autora).

[6] ALAGOAS, (estado). Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento-AECID. Projeto de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura Alagoana: Diagnóstico propositivo. Maceió, AL, nov., 2008. Disponível em: http://www.pesca.al.gov.br/projetos/projeto-de-desenvolvimento-sustentavel-da-pesca-e-aquicultura-alagoana/AECID%20-%20DIAGNOSTICO%20DE%20ALAGOAS%20-%20FINAL.pdf. Acesso em: 9 jul. 2021.

[7] ALAGOAS (estado). Decreto nº 20.412, de 2012. Institui o Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos do Estado de Alagoas-PAPL/AL, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Alagoas: Maceió, AL, 2012, p.2-3, 5 de junho de 2012. Disponível em: http://www.controladoria.al.gov.br/legislacao/decretos. Acesso em: 11 nov. 2021.

[8] ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico. Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Econômico. Programa de Arranjos Produtivos Locais: Relatório Semestral de Monitoramento. Maceió, AL, ago. 2013. (Documento cedido à autora).

[9] ALAGOAS (estado). Decreto nº 30.157, de 29 de janeiro de 2014. Institui as Regiões de Planejamento do estado de Alagoas. Maceió, AL, 2014a. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/65416427/doeal-diario-oficial-30-01-2014-pg-1. Acesso em: 02 fev. 2021.

[10] ALAGOAS (estado). Secretaria do Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico. Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas. Alagoas: Secretaria do Meio Ambiente: 2014b, 72 p. Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/regioes-de-planejamento-estado-de-alagoas. Acesso em: 03 fev. 2021.

[11] ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico. Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas. Maceió: Seplande, 2014c. Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/es/dataset/regioes-de-planejamento-estado-de-alagoas/resource/158f27f7-aab8-452f-9631-ca950c3d7e25?view_id=545f8f4c-4b92-495e-ba65-a45edaaea5f3. Acesso em: 13 fev. 2022.

[12] ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento Gestão e Patrimônio. Região de planejamento do Baixo São Francisco. Maceió, Alagoas, 2014d. Disponível em: http://dados.al.gov.br/uk_UA/dataset/mapas-de-caracterizacao-territorial/resource/7e1ad999-8dd4-4ec9-ae0c-9e68007354c2. Acesso em: 11 jun. 2019.

[13] ALAGOAS (Estado). Consultoria de Desenvolvimento de Negócios LTDA - CEDEN. APL Piscicultura: Alagoas-Brasil. Programa de Arranjos Produtivos Locais. APL Piscicultura: Delta do São Francisco Relatório semestral de atividades. Maceió, AL, jun., 2014e. (Documento cedido à autora).

[14] ALAGOAS (Estado). Consultoria de Desenvolvimento de Negócios LTDA - CEDEN. APL Piscicultura: Alagoas-Brasil. Programa de Arranjos Produtivos Locais. APL Piscicultura: Delta do São Francisco. Relatório semestral de atividades. Maceió, AL, jun., 2015a. (Documento cedido à autora).

[15] ALAGOAS (Estado). Consultoria de Desenvolvimento de Negócios LTDA - CEDEN. APL Piscicultura: Alagoas-Brasil. Programa de Arranjos Produtivos Locais. APL Piscicultura: Delta do São Francisco. Planejamento das Ações. Maceió, AL, jun., 2015b. (Documento cedido à autora)

[16] ALAGOAS (Estado). Consultoria de Desenvolvimento de Negócios LTDA - CEDEN. APL Piscicultura: Alagoas-Brasil. Programa de Arranjos Produtivos Locais. APL Piscicultura: Delta do São Francisco. Relatório semestral de atividades. Maceió, AL, jan., 2016a. (Documento cedido à autora).

[17] ALAGOAS (Estado). Consultoria de Desenvolvimento de Negócios LTDA - CEDEN. APL Piscicultura: Alagoas-Brasil. Programa de Arranjos Produtivos Locais. APL Piscicultura: Delta do São Francisco. Relatório semestral de atividades. Maceió, AL, mar., 2016b. (Documento cedido à autora).

[18] ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Perfil Municipal Penedo. Alagoas: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2018a. 35 p. Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/regioes-de-planejamento-estado-de-alagoas. Acesso em: 03 fev. 2021.

[19] ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Perfil Municipal Piaçabuçu. Alagoas: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2018b. 35 p. Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/regioes-de-planejamento-estado-de-alagoas. Acesso em: 03 fev. 2021.

[20] ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Perfil Municipal Feliz Deserto. Alagoas: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2018c. 35 p. Disponível em:https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/regioes-de-planejamento-estado-de-alagoas. Acesso em: 03 fev. 2021.

[21] ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Perfil Municipal. Igreja Nova. Alagoas: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2018d. 35 p. Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/regioes-de-planejamento-estado-de-alagoas. Acesso em: 03 fev. 2021.

[22] ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Perfil Municipal. Porto Real do Colégio. Alagoas: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2018e. 35 p. Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/regioes-de-planejamento-estado-de-alagoas. Acesso em: 03 fev. 2021.

[23] ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Perfil Municipal. Olho D'Água Grande. Alagoas: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2018f. 35 p. Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/regioes-de-planejamento-estado-de-alagoas. Acesso em: 03 fev. 2021.

[24] ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Perfil Municipal. São Brás. Alagoas: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2018g. 35 p. Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/regioes-de-planejamento-estado-de-alagoas. Acesso em: 03 fev. 2021.

[25] ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Superintedência de Planejamento e Políticas Públicas. Superintendência de Produção da Informação e do Conhecimento. Gerência de Geoprocessamento. Regiões de Planejamento. Disponível em:https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/343b51d8-10d5-4fb8-84dd-

7c390d6d8581/resource/164134fc-79e6-4e01-b3b0-7979b675dea2/download/regioesdeplanejamento2019.png. Acesso em: 03 fev. 2021.

[26] ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. Revista do Serviço Público. Ano 51, n. 4. Out-Dez, 2000. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334. Acesso: em 08 jul. 2020.

[27] ARAÚJO, Juliana Sheila de; SÁ, Maria de Fátima Pereira. Sustentabilidade da Piscicultura no Baixo São Francisco Alagoano: condicionantes socieconômicos. Revista Ambiente e Sociedade, Campinas, v.21, n. 2, p. 405-424, jul.- dez., 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/asoc/a/NRZRmcZZCWcdRfKrccdqY8j/abstract/?lang=pt. Acesso em: 05 nov. 2021.

[28] ARENDT, Hannah. O que é política? 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. Disponível em:http://arquivos.eadadm.ufsc.br/somente-leitura/EaDADM/UAB_2017_1/Modulo_1/Ciencia%20Politica/Material%20Complementar/O%20que%20%C3%A9%20pol%C3%Adtica%20Hannah%20Arendt.pdf. Acesso em: 07 jun. 2019.

[29] ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo da avaliação. In: RICO, E. M (org.) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão de debate. São Paulo: Cortez: 1998. Disponível em: https://www.passeidireto.com/cadastro/passo2. Acesso em: 26 nov. 2019.

[30] ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas: In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (org.) Tendências e perspectivas na avaliação de política e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

[31] ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v.18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?. Acesso em:20 nov. 2020.

[32] BASTOS, Fernando. O desenvolvimento e a natureza simbólica do progresso. Economia política do desenvolvimento. Maceió, vol. 1, n. 1, p. 9-31, jan./abr. 2007.

[33] BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL. v. 1, Rio de Janeiro: Record, 2000. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1623/111_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 05 dez. 2020.

[34] BRASIL. Portaria SUDEPE nº 1, de 4 de janeiro de 1977. Dispõe sobre a construção de barragens que implicarem na alteração de cursos d'água. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 15 fev. 1977. Disponível em: http://oads.org.br/leis/1340.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

[35] BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Brasília, DF, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

[36] BRASIL. Política de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. [S.I], 2004. Disponível em: http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/APL/Termo%20de%20Referencia.pdf. Acesso em: 14 dez. 2021.

[37] BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da

Covid-19. Brasília, DF, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

[38] BICHIR, Renata. PARA ALÉM DA "FRACASSOMANIA": OS ESTUDOS BRASILEIROS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: In: JANINE, M. et al. (org.). Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35427&Itemid=448. Acesso em: 05 ago. 2020.

[39] BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais: In: CFESS, A. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

[40] BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. Estudo sobre o conceito de região. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988. Disponível em: http://cdn.fee.tche.br/teses/digitalizacao/teses_13.pdf. Acesso em:01 fev. 2021.

[41] CAPPELA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%Adticas%20p%C3%Bablicas.pdf. Acesso em: 25 jul. 2020.

[42] CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. Estud. av., São Paulo, v. 29, n.85, pág.201-214, dezembro de 2015. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000300014&lng=en&nrm=iso.Acesso em 20 out. 2020.

[43] CARDONA, J.C. et al. W. Desenvolvimento Rural: do agrícola ao territorial. In: NIEDERLE, P.A.; RADOMSKY, G. F.W. (org.). Introdução às teorias do desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. Disponível em: www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

[44] CARVALHO, Cícero Péricles de. Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas. 7. ed. Maceió: EDUFAL, 2016.

[45] CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, M. H. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, M. H.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (org.). Pequenas empresas: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. p. 21-34.

[46] CASSIOLATO, J.E.; MATOS, M.P.; LASTRES, H.M.M. Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais em atividades culturais e políticas para sua promoção. In: CASSIOLATO, J.E.; MATOS, M.P.; LASTRES, H.M.M (org.). Arranjos Produtivos Locais: uma alternativa para o desenvolvimento: criatividade e cultura. Rio de Janeiro: E-papers, 2008. Disponível em: http://www.redesist.ie.ufrj.br/. Acesso em: 26/11/2019.

[47] CASSIOLATO, H. M.M; LASTRES, E. Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. Rio de Janeiro, UFRJ: 2003. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/redesist/P4/textos/Glossario.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

[48] CASSOL, A.; PAULO. A. N. Celso Furtado e a Economia Política do Desenvolvimento Latino Americano. In: NIEDERLE, P.A. e RADOMSKY, G.F.W. (org.). Introdução às teorias do desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. Disponível em: www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

[49] CASTRO, B.S.; YOUNG, C.E.F. Os Problemas de Coordenação de Políticas Públicas: Desafios para a Gestão Ambiental no Brasil. Revista TCE-RJ, v.12, n.1, p.32-53, Rio de Janeiro, jan/jun.2017. Disponível em: file:///tmp/mozilla_djane0/CASTRO%20&%20YOUNG%20coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%Adticas%20p%C3%Bablicas.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

[50] COHN, Amélia. As Políticas de Abate Social no Brasil Contemporâneo. Lua Nova, São Paulo, n.109, pág.129-160, abril de 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452020000100129&lng=en&nrm=iso.Acesso em: 20 out. 2020.

[51] CONCEIÇÃO, A.F.; OLIVEIRA, C.G; SOUZA, D. B. Rostow e os Estágios para o Desenvolvimento. In: NIEDERLE, P.A.; RADOMSKY, G.F.W. (org.). Introdução às teorias do desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. Disponível em: www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf. Acesso em: 25 out.2019.

[52] COUTINHO, M, K; ASSAD, L, T. Plano de desenvolvimento estadual de Alagoas. Brasília: Editora IABS, 2017.

[53] COHN, Amélia. As Políticas de Abate Social no Brasil Contemporâneo. Lua Nova, São Paulo, n.109, pág.129-160, abril de 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452020000100129&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 out. 2020.

[54] COSTA, Daniel Freire de Oliveira da. Políticas públicas de promoção a justiça: uma avaliação do programa Justiça na Praça em Natal/RN 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2019.

[55] COSTA, Márcio Jorge Porangaba. Trajetória do Desenvolvimento: Da ênfase no crescimento econômico às expectativas do desenvolvimento sustentável-2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Instituto de Geografia Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2006. Disponível em: http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/1128/1/MarcioJorgePorangabaCosta.pdf. Acesso em: 06 dez. 2020.

[56] COSTA, Eduardo José Monteiro da. Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. Brasília: Mais Gráfica, 2010. (E-book). Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/Livro_APL.pdf. Acesso em 19 nov. 2020.

[57] DANTAS, F.D. Avaliação da Política de Arranjos Produtivos Locais sob o Olhar dos Integrantes das Associações do APL de Turismo Mares do Sul e do APL de Piscicultura/AL. Revista Economia Política do Desenvolvimento, v.1, n1, p.16-31, jun. 2014. Disponível em: file:///tmp/mozilla_djane0/8656-Texto%20do%20Artigo-50611-2-10-20211025.pdf. Acesso em: 09 fev.2022.

[58] DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (org.) Tendências e perspectivas na avaliação de política e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

[59] DYE, Thomas R. Understanding public policy. Boston: Longman, 2011.

[60] DUARTE, Vilmar Nogueira. Desenvolvimento equilibrado versus desenvolvimento desequilibrado: uma breve revisão das principais teorias. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, v. 17, n. 31, p. 194-205, jan./jun. 2015. Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/3617/2701. Acesso em: 05 nov. 2019.

[61] FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M.C. Avaliação política e avaliação de políticas. Revista e Análise de Conjuntura, Belo Horizonte, v. 1, n.3, p.107-127, set/dez., 1986.

[62] FILHO, Jair do Amaral. Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 14, p. 35-74, dez. 1996. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/226. Acesso em: 26/11/2019. Acesso em: 10 nov.2020.

[63] FILHO, Jair do Amaral. Sistemas e Arranjos Produtivos Locais. Planejamento e políticas públicas. n. 36, jan./jun. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/226 . Acesso em: 26 nov. 2019.

[64] FILHO, Jair do Amaral. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. Planejamento e Políticas Públicas, n.14, dez., 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/129. Acesso em: 20 out. 2019.

[65] FUINNI, Lucas Labigalini Fuini. As dimensões geográficas dos Arranjos Produtivos Locais. Revista de Geografía Norte Grande, 2014. v.59, p. 201-215. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/pdf/rgeong/n59/art12.pdf. Acesso em: 30 abr. 2019.

[66] FURTADO, C. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL. v.1, Rio de Janeiro: Record, 2000. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1623/111_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 05 dez. 2020.

[67] GOMES, FÁBIO GUEDES. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. RAP Rio de Janeiro 40(2):201-36, mar./abr. 2006. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000200003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 12 jun. 2020.

[68] GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. Uma Contribuição para Pensar as Políticas Públicas de Educação: a burocracia como sujeito do processo de políticas públicas. Rev. Pol. Públ. São Luis, v. 12, n. 1, p. 93-98, jan./jun. 2008. Disponível em: www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/download/.../1975. Acesso em: 02 ago. 2018.

[69] HALL, Peter A.; OR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, São Paulo, n.58, pág.193-223, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 out. 2020.

[70] IABS-INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE. Programa de Arranjos Produtivos Locais: APL Turismo Caminhos do São Francisco. Plano de Desenvolvimento Preliminar-PDP, Maceió, AL, 2013. (Documento cedido à autora).

[71] IABS - INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE. Programa de Arranjos Produtivos Locais: APL Turismo Caminhos do São Francisco. Relatório Semestral de Atividades, Maceió, AL, dez. 2014. (Documento cedido à autora).

[72] IABS - INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE. Programa de Arranjos Produtivos Locais: APL Turismo Caminhos do São Francisco. Relatório Semestral de Atividades, Maceió, AL, jun. 2015a. (Documento cedido à autora).

[73] IABS - INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE. Programa de Arranjos Produtivos Locais: APL Turismo Caminhos do São Francisco. Relatório Semestral de Atividades, Maceió, AL, dez. 2015b. (Documento cedido à autora).

[74] IABS - INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE. Análise consolidada da gestão dos Arranjos Produtivos Locais de Apicultura e Turismo no estado de Alagoas. Maceió, AL, dez. 2018. (Documento cedido à autora pelo Sebrae-AL).

[75] IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divisão Regional do Brasil. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?edicao=16163&t=sobre. Acesso em: 02 fev. 2021

[76] IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

[77] JANUZZI, Paulo Martino de. Indicadores no ciclo de políticas e programas sociais no Brasil. In: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Indicadores Sociais: passado, presente e futuro. Rio de janeiro, IBGE:2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf. Acesso em: 22 nov. 2021.

[78] KERSTENETZKY, Celia Lessa; KERSTENETZKY, Jaques Kerstenetzky. O Estado (de Bem-Estar Social) como Ator do Desenvolvimento: Uma História das Ideias. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.58, n.3, 2015, p.581-615. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582015000300581&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 12 jun. 2020.

[79] LIMA, Renata Mayara Moreira de. Turismo, políticas públicas e desenvolvimento: uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014). 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

[80] LUSTOSA, M. C. J.; ROSÁRIO, F.J.P. Desenvolvimento local em regiões periféricas: a política dos arranjos produtivos em Alagoas. Maceió: EDUFAL, 2011.

[81] MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais. Curitiba, v. 4. n.1. p.260-281, jan./abr. 2017. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289. Acesso em: 30 abr. 2021.

[82] MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

[83] MARSHALL, A. Princípios de Economia: tratado introdutório. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

[84] MELO, Janine. Introdução. In: JANINE, M. et al. (org.). Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35427&Itemid=448. Acesso em: 05 ago. 2020.

[85] MELO, A. I. Distritos industriais marshallianos: o caso de águeda. Revista Portuguesa de Estudos Regionais. Portugal, Coimbra, v. 2, n.12, p. 29-51, 2006. Disponível em: http://www.apdr.pt/siterper/numeros/rper12/art02_rper12.pdf. Acesso em: 14 dez. 2020.

[86] MENDONÇA, Márcio de Melânia; LIMA, CHRISTIANE LOUISE. Regionalização: uma contribuição para uma estratégia de desenvolvimento do Estado de Alagoas. Revista Economia política do desenvolvimento. Maceió, v. 4, n. 10, p. 135-150, jan./abr. 2011. Disponível em: https://www.seer.ufal.br/index.php/repd/article/view/767. Acesso em: 02 fev. 2021.

[87] MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Barcelona, Espanha: ARIEL, 1992.

[88] MINAYO, M. C. S. O Desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, M. C. S.; GOMES, S.D.R. (org.) Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 33.ed., Petrópolis, RJ: VOZES, 2013.

[89] MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R.; CONSTANTINO, P.; SANTOS, N. C. Métodos, técnicas e relações em triangulação. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G; SOUZA, E. R. Avaliação por triangulação de métodos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

[90] MORAES DE SOUZA, L. Comentando as classificações de políticas públicas. Revista Cronos, v. 11, n. 1, p. 161, 4 out. 2016.

[91] MORIM, E.; KERN, A.B. Terra-Pátria. Tradução Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2003. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/307749/mod_resource/content/1/LIVRO%20-%20Terra%20P%C3%A1tria%20-%20EDGAR%20MORIN.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

[92] MULLER, Pierre; YVES, Surel; A Análise das Políticas Públicas. Pelotas, RS: Educat, 2002.

[93] NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas. Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, v. 3, n. 2, p. 31-45, 2006. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/ver/21308/abordagens-sobre-o-processo-de-implementacao-de-politicas-publicas. Acesso em: 09 set. 2021.

[94] NIERDELE, P. A.; RADMOMSKY, G.F.W. Introdução às teorias do desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. Disponível em: www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf. Acesso em: 26 nov. 2019.

[95] NOGUEIRA, Vera Maria. Estado de bem-estar social- origens e desenvolvimento. Katálysis, n. 05, jul/dez, 2001. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/5738. Acesso em: 12 jun. 2020.

[96] OLIVEIRA, Gabriela Pâmella; CALEGARI, Cristina Lélis Leal. Aglomerados e Visão Baseada em Recursos: Possíveis Relações entre Externalidades e Capacidades Organizacionais Autoria. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 34., 2010, Rio de Janeiro. Disponível em: http: //www.anpad.org.br/diversos/down_zips/53/eso809.pdf . Acesso em: 23 out. 2020.

[97] ONU – Organização das Nações Unidas. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Portal ONU. 2022. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/. Acesso em: 23 jan. 2022.

[98] PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. et al. (org.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. p. 95. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000167&pid=S0101-66282013000400010000023&lng=pt. Acesso em: 29 out. 2019.

[99] PIVOTO, D.; CARUSO, C.O.; Paulo André Niederle. Schumpeter e a Teoria do Desenvolvimento Econômico. In: NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F.W. (org.). Introdução às teorias do desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. Disponível em: www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

[100] PORTER, Michael. Competição: estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

[101] PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL. v.1, Rio de Janeiro: Record, 2000. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1623/111_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 05 dez. 2020.

[102] PRODANOV, C.C; FREITAS, E.C. Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo. Feevale, 2013.

[103] PROGRAMA DE MOBILIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO OS ARRANJOS E TERRITÓRIOS PRODUTIVOS LOCAIS DO ESTADO DE ALAGOAS-PAPL. [s.l; s.n]. (Documento cedido à autora)

[104] RAMOS, S. P. Turismo e desenvolvimento local: Uma viagem de inclusão"? In: RAMOS, S. P.; CERDAN, L. M (org.). Turismo, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano. Porto Alegre, RS: Asterisco, 2010.

[105] REDESIST - REDE DE PESQUISA EM SISTEMAS PRODUTIVOS E INOVATIVOS LOCAIS. Políticas para promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas: vantagens e restrições do conceito e equívocos usuais. Rio de Janeiro: Redesist/UFRJ, 2004.

[106] ROSTOW, W.W. Etapas do Desenvolvimento Econômico, Um Manifesto Não- -Comunista, Rio de Janeiro, Zahar Editôres, 1961.

[107] RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos: In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria. (org.). O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

[108] SACHS, I. Pensando sobre o Desenvolvimento na Era do Meio Ambiente. In: STROH.P.Y. (org.) Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

[109] SANTIAGO, P. R. Um crime chamado EC 10. Diário de Pernambuco, Recife, jul.2020. Disponível em: https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/opiniao/2020/07/um-crime-chamado-ec-106.html. Acesso em: 05 maio 2021.

[110] SANTOS, L. D. P.; SANTOS, T. D. D. As Contribuições do Modelo Econômico de Albert Hirschman para a Administração do Desenvolvimento. Caderno de aulas do LEA, v.1, n.1, novembro 2012. Disponível em: http://www.uesc.br/revistas/calea/edicoes/rev1_artigo2.pdf. Acesso em: 30 out. 2019.

[111] SANTOS, Ezequias Francisco dos; CORREA, Domingos Sávio. Análise da política de arranjos produtivos locais (Apls) implantada em Alagoas. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA AMPEG. A DIVERSIDADE DA GEOGRAFIA BRASILEIRA: ESCALAS E DIMENSÕES DA ANÁLISE DA AÇÃO. Out., 2015. Disponível em: http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/22/600.pdf. Acesso em: 22 maio 2019.

[112] SANTOS, Jeilda Noia Dias dos. Impactos da cadeia produtiva do turismo no desenvolvimento endógeno do município de Muritiba/BA. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) - Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, 2017. Disponível em: http://www.repositorio.ufrb.edu.br/bitstream/prefix/1098/1/GPPSS%20-%20Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Mestrado.pdf. Acesso em: 05 jul. 2021.

[113] Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. Encadeamento Produtivo: sol e praia, religioso e eventos. Bahia, 2017. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Ufs/BA/Anexos/Encadeamento%20produtivo%20-%20Cadeia%20do%20turismo%20na%20Bahia.pdf. Acesso em: 22 out. 2021.

[114] SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

[115] SIMONETTIL, E.R.S.; KAMIMURA, Q. P. As Políticas Públicas Direcionadas ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171010_livro_arranjos_produtivos_05_capitulo_1.pdf. Acesso em: 26 nov. 2019.

[116] SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

[117] SOUZA, Bruno César. Políticas Públicas e Teoria Neoinstitucional: Validades e Aplicações. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA.Vitória do Espírito Santo, Anpad: 2010. Disponível em: www.anpad.org.br› admin › pdf › enapg253. Acesso em: 20 out. 2020.

[118] SOUZA, Jessé. Ralé brasileira: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

[119] SOUZA, C. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

[120] SOUZA, Linconl Moraes de. Aspectos teóricos da avaliação de políticas públicas. Curitiba: CRV, 2019.

[121] SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento econômico. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

[122] SOUZA, Roberto Pinto. Avaliação de Políticas Públicas, de seus programas e projetos: uma discussão sobre os indicadores de resultados e impactos utilizados para a avaliação de sua eficácia e efetividade. Diretoria de Formação Profissional e Especialização. Escola Nacional de Administração Pública. Mar-2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3832/1/Carlos%20Roberto_FINAL24Fev19%20%282%29.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.

[123] SCHWARTZMAN, Simon. Bases do autoritarismo brasileiro. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

[124] TOMAZETTI, Marlon. A Contribuição Metodológica de Marx Weber para a Pesquisa em Ciências Sociais. Revista Universitas Jus, Brasília, v. 17, jul./dez. 2008. DOI: https://doi.org/10.5102/unijus.v1i0.614 .Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/issue/view/86. Acesso em: 10 dez. 2021.

[125] TOMAZZONI, Edegar Luiz. Turismo e Desenvolvimento Regional: Modelo APL TUR Aplicado à Região das Hortênsias (Rio Grande do Sul-Brasil). 2007.Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) - Escola de Comunicação e Artes-ECA, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27148/tde-11052009-111001/pt-br.php. Acesso em: 14 dez. 2020. (MODELO).

[126] TONI, Jackson de; KLARMANN, Herbet. Regionalização e Planejamento, reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. Revista Ensaios FEE, Porto Alegre, v.23, n. especial, p. 29-51, 2002. Disponível em: https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2019/2400. Acesso em: 02 fev. 2021.

[127] TURRI, Taina. Análise da política pública de arranjos produtivos locais no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Wagner de A. et al. (org). Arranjos produtivos locais e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, p. 53-64. 2017. (E-book). Disponível em: https://biblioteca.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/guia-de-referencias-errata-abnt-nbr-6023-2018-de-26.08.2020.pdf. Acesso em: 14 dez. 2020.

[128] VARGAS, F.; ARANDA, Y. P. C.; RADOMSKY, G.F.W. Desenvolvimento Sustentável: Introduçaõ Histórica e Perspectivas Teóricas. In: NIEDERLE, P.A.; RADOMSKY, G.F.W. (org.). Introdução às teorias do desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. Disponível em: www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

[129] VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

[130] VIANNA, M.L.T.W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revam: UCAM, IUPERJ, 1998.

[131] VIANA, Ana Luíza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Revista de Administração Pública. v.30, n.2, 1996. Disponível em:http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095 http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095/6917. Acesso em: 20 nov. 2019.

[132] VIEGAS, Danielle Heberle. Território, ditadura e desenvolvimento: perspectivas históricas sobre os programas de regionalização no Brasil. Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg. São Paulo, v. 22, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2317-15292020000100602&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 fev. 2021.

[133] VIGNANDI, R.S.; NETO, A. R.; ABRITA, M.B. A política dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) e seus condicionantes socioeconômicos em regiões periféricas como o Brasil. Revista Franco-Brasileira de Geografia. n. 44, 2020. DOI: https://doi.org/10.4000/confins.26804. Disponível em: https://journals.openedition.org/confins/. Acesso em: 05 dez. 2020.

[134] VISCARDI, Cláudia M. R. Corporativismo e Neocorporativismo. Estud. hist. (Rio J.), Rio de Janeiro v. 31, n. 64, p. 243-256, aug. 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/s2178-14942018000200007.Disponível

em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21862018000200243&lng=en&nrm=is. Acesso em: 20 out. 2020.

[135] WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

[136] ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 13, n.1, p.60-85, mar. 2017. Disponívelem:https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486. Acesso em: 07 set. 2020.

www.poisson.com.br
contato@poisson.com.br

@editorapoisson

https://www.facebook.com/editorapoisson